دكتورة عائشة راتب
استاذة القانون الدولى العام
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

التنظيم الدولى

الكتاب الثانى

التنظيم الاقليمى و المتخصص

الناشر
دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت . القاهرة

الباب الأول

التنظيم الإقليمى

الفصل الأول : التنظيم الاقليمى فى ميثاق الأمم المتحدة
الفصل الثانى : التنظيم الاقليمى العربى
الفصل الثالث : منظمة الوحدة الإفريقية
الفصل الرابع : التنظيم الاقليمى الأوروبى
الفصل الخامس : منظمة الوحدة الأمريكية .

الفصل الأول

التنظيم الإقليمى فى ميثاق الأمم المتحدة

يقصد بالتنظيم الإقليمى فى المجتمع الدولى الهيئات الحكومية الدائمة التى تربط بين دول متجاورة جغرافيا وترتبط بصور معينة من التضامن وتتعاون كلها على حفظ السلم والأمن الدولى وعلى تنمية علاقاتها المختلفة فى نطاق إقليمى معين وفقا لمبادىء وأهداف الأمم المتحدة .

المبحث الأول

تحديد معنى التنظيم الإقليمى

أولا : تحديد معنى التنظيم الاقليمى :

تلعب المنظمات الإقليمية دوراً كبيراً فى ميدان التنظيم الدولى فى المجتمع الدولى الحديث . وقد ثار النقاش فيما إذا كان من المصلحة السماح بقيام التنظيمات الإقليمية وما إذا كانت تتعارض مع فكرة التنظيم والأمن الجماعى العالمى وذهب جزء كبير من الفقه الدولى [1] إلى الإبقاء على الظاهرة الإقليمية

---

(1) "Les normes internationales universelles sont valables sans aucune exception dans tous les continents et dans toutes les régions. Les normes régionales sont particulières à des régions restreintes et sans valeur universelle. Elles constituent les deux extrêmes... Pour les traités internationaux, on peut constituer des petites communautés à l'intérieur de la communauté de Droit international, formations qui se placent entre une communauté de Droit international universel et l'organisation juridique de chaque Etat."

انظر : H. Kelsen, Revista de drept public, Bucareste, 1926.
P. Vellas, Le Régionalisme Int. et l'O.N.U., 1945, p. 32-33.

M. Bourquin, Le problème de la Sécurité Internationale, Cour La Haye, 1934, vol. 49, p. 522.

وانظر للمؤلفة البحث المقدم الى الامم المتحدة بخصوص انشاء لجان اقليمية لحقوق الانسان ٥ سبتمبر ١٩٦٩ .U.N., 50 216/17, BP/A, 69-45507 والذى قامت الامم المتحدة بتقديمه الى ندوة حقوق الانسان فى خريف العام الماضى .

بوصفها ظاهرة ضرورية تعبر عن تضامن وثيق خاص ببعض الدول ، تضامناً تظهر فعاليته بوضع قواعد قانونية معينة تحكم علاقاتها المتبادلة. وبما أن القواعد القانونية تعبر أساسا عن حقائق اجتماعية معينة، فإن القواعد الإقليمية تعبر عن مصالح وروابط معينة تربط بين فريق من الدول المتجاورة لتنظيم العلاقات بينها تنظيما أقوى من التنظيم العام الذى يحكم علاقاتها بالدول الأخرى التى لا ترتبط بمثل هذه الروابط الخاصة من وحدة الجنس أو الثقافة أو الجوار أو المذاهب السياسية والاقتصادية . ولا جدال فى أن المنظمات الإقليمية ، التى تعبر عن تضامن اجتماعى معين لمجموعة من الدول المتجاورة جغرافيا تسير على سياسة حسن الجوار ومنع الأعمال العدوانية وتعترف بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، تكون أقدر من غيرها على إيجاد الحلول السلمية للمنازعات التى تنشأ بين هذه الدول ، وذلك عن طريق فروعها العاملة وقواعدها الخاصة ، وذلك لمعرفتها بنفسية أطراف المنازعات وبأسبابها . ويضاف إلى ذلك أن المنظمات الإقليمية يمكنها سواء أكانت تعمل فى ظل منظمة عالمية أم خارجها ، أن تتخذ الإجراءات الفعالة لقمع العدوان فى نطاقها الإقليمى .

ويعترف جزء آخر من الفقه الدولى بالقيمة القانونية والفعلية للحجج التى يقدمها أنصار الظاهرة الإقليمية ، وإن عابوا عليهم الخلط فى معنى لفظ التنظيم الإقليمى . فقد استعملها البعض للتعبير عن جميع أنواع الاتفاقات التى تربط بين دول معينة أيا كان المركز الجغرافى لهذه الدول (كمعاهدات المساعدة المتبادلة ومواثيق عدم الاعتداء).واستخدمها البعض الآخر للتعبير عن الاتفاقات التى تربط بين دول متجاورة وذلك على أساس أن البعد بين الدول ينفى احتمال الاعتداء المتبادل . وذهب رأى أخير إلى ضرورة تعبير التنظيم الإقليمى عن تضامن طبيعى بين الدول الأعضاء ، وأنه لا يشترط فيه الجوار ، كما أنه

لا يكفى فيه مجرد التضامن السياسى أو العسكرى المؤقت[1]. ويشيرون إلى أن التجربة السياسية قد أثبتت أن المنظمات الإقليمية كثيراً ما تؤدى إلى نتائج غير مأمونة الجانب إذ ترى فيها بعض الدول سياسة معادية لهـا ، وأن المحالفات العسكرية التى سبقت الحرب العالمية الأولى والثانية كانت من ضمن الأسباب التى زادت من حـدة التوتر الدولى ودفعت بالعالم إلى الحرب . فضلا عن أن تشجيع الدول على حصر التزاماتها الخاصـة بالسلم الدولى فى نطاق إقليمى قد يترتب عليه إضعاف المنظمات العالمية بدلا من تقويتها[2] .

ثانيا : معنى الاتفاق الاقليمى فى ميثاق الامم المتحدة :

أخذ واضعو ميثاق الأمم المتحدة بتوافق النظم الإقليمية مع نظام الأمن الجماعى الوارد فى الميثاق ، وعالجوه كنظام يهدف إلى المحافظة على السلم والأمن الدولى وبالتالى يتفق مع روح الميثاق وأغراضه الرئيسية . غير أن الفصل الثامن من الميثاق — وهو الفصل الخاص بالمنظمات الإقليمية — لم يتضمن تعريفا للاتفاقات الإقليمية . وقد أثارت هذه المسألة خلافا بين الدول المشتركة فى مؤتمر سان فرانسيسكو عند مناقشة وصياغة أحكام هذا الفصل . ورفض المؤتمر الأخذ بالتعريف الذى تقدم به وفد مصر والذى يحدد معنى الاتفاق الإقليمى على النحو الآتى :

« تعتبر اتفاقات إقليمية الهيئات الدائمة التى تضم فى منطقة جغرافية معينة عدداً من الدول تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافى

---

(١) للمزيد من التفصيل انظر :

M. Féeytag-Loringhoven, les Ententes régionales, Cours La Haye, 1936, p. 56.

M. Areguy, O. Y., Le régionalisme internationale. Cours La Haye, 1935, p. 53.

(٢) انظر بحث عبد الله العريان السابق الاشارة اليه ، ص ٢٥٣ ، والمنظمات الاقليمية والمتخصصة لحافظ غانم وعائشة راتب ص ١٥ .

واللغوى والروحى وتتعاون جميعا على حل ما قد ينشأ من منازعات حلا سلمياً وعلى حفظ السلم والأمن فى منطقتها وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الأقتصادية والثقافية » [1] .

وقد أراد الوفد المصرى ، بهذا التعريف ، تمييز المنظمات الأقليمية ، كالأتحاد الأمريكى ، عن الأتفاقات الأخرى التى قد تختلط بها وعلى الأخص المحالفات العسكرية .

وقررت اللجنة ٣ / ٤ / ب ، التى عهد إليها بصياغة الفصل الثامن من الميثاق ، تعليقا على هذا التعريف : « أنه إذا كانت نصوص التعديل المقترح تعرف من جهة بوضوح بعض عناصر مبررة ومعقولة تهدى إلى فهم الأتفاق الأقليمى ، فمن الجائز من جهة أخرى ألا تشمل هذه العناصر جميع الحالات التى يمكن أن تعترض الاتفاقات الإقليمية مستقبلا » . وادعى الوفد الأمريكى فى المؤتمر أنه تعريف غير كاف قد يخرج من التنظيمات الإقليمية ما قد يجب أن تشمله . ولذلك جاءت نصوص الفصل الثامن من الميثاق عامة يندرج تحتها كل الإتفاقات التى تعقد بين الدول وتكون ذات صلة بحفظ السلم والأمن الدولى . وحققت بذلك رغبة بعض الدول فى عدم وضع تعريف محدد قد يتعارض مع ارتباطات سابقة أو لاحقة لها .

ويمكن رد أعتراف ميثاق الأمم المتحدة بالتنظيمات الأقليمية إلى سببين رئيسيين :

١ — إعطاء النظم الأقليمية دور معين فى الدفاع عن السلم والأمن الدولى

---

(1) أنظر ، تقرير عن أعمال مؤتمر الامم المتحدة للتنظيم الدولى المنعقد فى سان فرانسيسكو ، وزارة الخارجية المصرية سنة ١٩٤٥ ، ص ٦٣ ، ٦٤ . أنظر فيلاس ؛ المرجع السابق ، ص ٣٩ وأيضا U.N.C.I.O., Vol. 12, p. 854.

نظراً لاحتوائها على الخصائص اللازمة لحل المنازعات الاقليمية . وهو مارحبت به جماعة الدول الامريكية التى استقر العرف بينها على الأخذ بقواعد خاصة لحل المنازعات المحلية .

٢ — ترحيب بعض الدول الحريصة على مبدأ السيادة بإلتزامات تحررها إلى حد كبير من قيود الأمم المتحدة وسيطرتها (مبدأ العزلة) .

وأفرد ميثاق الأمم المتحدة فصلا خاصاً للتنظيمات الاقليمية(الفصل الثامن) اعترف فيه بتوافقها مع نظام الأمن الجماعى الذى أتى به . وبالرغم من عمومية نصوص هذا الفصل ، فإنه يمكننا — استنادا إلى المادة ٥٢ / ١ — القول بضرورة توافر عناصر أربعة لقيام المنظمة الإقليمية :

(ا) معالجة المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدولى .
(ب) التجاور بين الدول أعضاء الجماعة الإقليمية .
(ج) توافق المنظمة الاقليمية فى مبادئها وأهدافهامع مع مبادىء وأهداف الأمم المتحدة
(د) الميثاق .

(ا) معالجة الأمور المتعلقة بالسلم والأمن الدولى :

يجب أن يتضمن الاتفاق الأقليمى الأجهزة السلمية لفض المنازعات الإقليمية سلمياً . كما يجب أن يشتمل على نظام دقيق يمنع الأعمال العدوانية ويضمن سلامة الدول الأعضاء وتقديم المساعدة للدولة ضحية العدوان . وبعبارة أخرى يلزم تنظيم الإجراءات الإقليمية الجماعية الفعالة التى تضمن عقاب العدوان طبقاً لأحكام المادة ٥٣ .

ولكن ما مدى هذا الالتزام ؟ الواقع أن المواد ٥٢ ، ٥٣ تكتفى بتنظيم

الاتفاق الإقليمى لإجراءات معينة تعبر عن تضامن وعن ترابط الجماعة الإقليمية ولا تشترط بالضرورة وجود نصوص تنفيذية فعالة تتعارض مع الظروف السياسية التى تمر بها الجماعة الدولية المعاصرة .

(ب) التجاور بين الدول أعضاء المنظمة الاقليمية :

يلزم التجاور بين الدول حتى يمكن إعتبارها بحق وحدة إقليمية . فالاتفاق الذى لا يبنى على الجوار يساعد على تقسيم العالم إلى مجموعات متنافرة تعرض السلم للخطر . فمن الصعب مثلا اعتبار المحالفات العسكرية مظهراً لتنظيمات إقليمية لأنها تبنى أساسا على إعتبارات سياسية وقتية تتنافى مع عنصر الدوام المصاحب للاتفاقات الإقليمية . ويقضى التحليل المنطقى للمادة ٥٢ / ١ إلى اشتراط عنصر الجوار الجغرافى كأساس للأعمال اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدولى . فعبارة « ما يكون العمل الإقليمى صالحاً فيها ومناسباً » ، تفترض إتخاذ العمليات السلمية والقهرية اللازمة لفض النزاع فى نطاق إقليمى معين . والفرق بين الاتفاق الإقليمى والمحالفة هو أن الدول الأعضاء فى الاتفاق الأول هى التى تتمتع بالتزامات الضمان الواردة فيه كما أنها هى الدول التى قد تقوم بالعدوان المحتمل .

(ج) مبدأ الملاءمة :

بنى ميثاق الأمم المتحدة على فكرة التزام الدول الأعضاء وغير الأعضاء بالعمل وفقاً لمبادئ وأهداف الأمم المتحدة (المادة ٢ / ٦) . وطبقاً لنص المادة ٥٢ / ١ تمتد القوة الإلزامية لأحكام الفصل الأول من ميثاق الأمم المتحدة ، التى تحدد أهداف ومبادىء الهيئة ، وتغطى الدول الأعضاء فى المنظمات الإقليمية حتى ولو كانت لا تتمتع بعضوية الأمم المتحدة . فالجماعة الإقليمية يجب أن تتعاون لحل مشاكلها السياسية والاقتصادية والاجتماعية

والثقافية المشتركة ، فى ظل نظام الأمن الجماعى الذى قرره الميثاق على نحو مكمل له ، داخل فى نطاقه .

(د) الميثاق :

أى وجود اتفاق دولى له صفـــة الدوام ينشىء هيئات دولية لها اختصاصات محددة . فالمعاهدة العادية التى تقرر تحالفاً بسيطاً لا تـكفى فى هذا الصدد .

المبحث الثانى

العلاقة بين المنظمات الإقليمية وبين الأمم المتحدة

أخذ ميثاق الأمم المتحدة بتوافق نظم الأمن الجزئية (المنظمات الإقليمية) مع نظام الأمن الجماعى الذى أتى به الميثاق بل واعتبرها مكملة له . وإذا كان الميثاق لم يعرف لنا صراحة المعنى المقصود بالاتفاقات الإقليمية ، إلا أنه يمكننا التمييز بين نوعين منها ترتيباً على إجراءات الأمن الواردة فيه :

أولا : التنظيم الاقليمى وفقا لاحكام الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحدة :

ويمكن إيجاز الأحكام الواردة فى هذا الفصل على النحو التالى :

١ — لا يمنع ميثاق الأمم المتحدة قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يـكون العمل الإقليمى فيها صالحاً ومناسباً ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها (م ١/٥٢) .

٢ — يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلين فى مثل هذه التنظيمات كل جهدهم

لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن . وعلى الأخير أن يشجع على الاستكثار من الحلول السلمية للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات بطلب من الدول التى يعنيها الأمر أو بالإحالة عليها من مجلس الأمن (م ٥٢/ب ، م ٥٢/ح) .

٣ — لمجلس الأمن أن يستخدم التنظيمات الإقليمية فى أعمال القمع ، ولا يجوز لهذه الأخيرة القيام بأى عمل من أعمال القمع بدون إذن من مجلس الأمن إلا فى حالة التدابير التى تتخذ ضد الدول التى كانت أعداء فى الحرب العالمية الثانية والتى يكون المقصود منها منع تجدد سياسة العدوان من جانبها (م ٥٣/١).

٤ — يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما تجريه هذه المنظمات من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو ما تزمع إجراؤه منها (م ٥٤).

ثانيا : التنظيمات المنشأة وفقا لاحكام المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة :

قصدت الأحكام الرئيسية للتنظيم الإقليمى كما رسمها الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة إلى إخضاع هذه النظم (نظم الأمن الجزئية) لإشراف وسيطرة مجلس الأمن . والواقع أن ميثاق الأمم المتحدة قد أخفق فى إعطاء نظام الأمن الجماعى العالمى شكله الحقيقى أو تنظيمه بطريقة مرضية ، وخص مجلس الأمن وبالتالى الدول الكبرى بسلطة التقرير، وترك الدول الصغرى وحيدة فى المجتمع الدولى تتقاذفها التيارات المختلفة وتصارع قوى الضغط للإبقاء على وجودها . وأهمل الميثاق النص على حماية السلم والأمن الفردى لكل دولة وتركها دون أن يوفر لها الحماية اللازمة أمام أكبر خطر يمكن لها مواجهته ، وهو عدوان إحدى الدول الكبرى . وهو ما أدى إلى اندفاع بعض الدول إلى التكتل فى منظمات دولية لا تنطبق عليها أحكام الفصل الثامن من الميثاق . واستندت

هذه الدول إلى نص المادة ٥١ من الميثاق [الخاصة بحق الدفاع الفردى أو الجماعى] عن النفس وسارعت بتنظيم جماعات تمارس هذا الحق إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضائها ، واعترفت الجماعة الدولية الحاضرة بتوافق الأحلاف العسكرية مع نظام الأمن الجماعى ورتبتها على أحكام المادة ٥١ من الميثاق (حلف شمال الأطلنطى وحلف وارسو) .

وهذه المنظمات لا تحتاج لاستئذان مجلس الأمن عند ممارسة القوة إذا ما وقع عدوان على دولة عضو فيها . والأعمال التى تقوم بها هذه المنظمات فى حالة وقوع العدوان تكون فورية وتلقائية .

ونردد هنا ، ما سبق لنا قوله [١] ، من أن ممارسة حق الدفاع الشرعى تتوقف ، طبقاً لعبارات المادة ٥١ ، على وقوع العدوان المسلح على الدولة فلا يجوز لهذه المنظمات العسكرية إتخاذ الإجراءات الوقائية . غير أن التطور الدولى يميل حالياً إلى التوسع فى تفسير العدوان حتى يشمل الإجراءات الوقائية ولو لم يقع العدوان المسلح فعلا ، وهو ما يعطى لهذه التنظيمات سلطة واسعة تهدد بها السلم والأمن الدولى إذا ما توسعت فى تفسير معنى العدوان المسلح وتصرفت مستقلة عن مجلس الأمن وقامت بحرب وقائية .

وينكر البعض [٢] على المنظمات الإقليمية المنشأة وفقاً لأحكام الفصل الثامن الحق فى الاستناد على المادة ٥١ وممارسة حق الدفاع الشرعى إذا ما وقع عدوان على دولة عضو فيها ، ويقصر هذا الحق على اتفاقات المساعدة والتحالف التى لا تتلاءم مع أحكام الفصل الثامن . ويرى أن النص على حق

---

(١) أنظر الكتاب الاول ص ٤٩ .

(٢) بيير فيلاس ، المرجع السابق ، ص ١٣٨ وما بعدها ، الا اذا تضمنت النص على حق الدفاع الشرعى الجماعى .

الدفاع الشرعى ورد فى نهاية الفصل السابع أى خارج نطاق الفصل الثامن الخاص بالتنظيمات الإقليمية بالمعنى الحق ، وأنه لا يجب الخلط بينه وبين مبدأ المساعدة المتبادلة (الذى هو أساس التضامن الإقليمى) الذى تنص عليه عادة مواثيق هذه التنظيمات ، وهو رأى مرجوح فى الفقه الدولى الذى يرى [1] فى المادة ٥١ حقاً طبيعياً عاماً تتمتع به التنظيمات الإقليمية خاصة وأن غالبيتها لا تضع جزاءات محددة لعقاب العدوان .

---

(١) أخذ مندوبو الدول الامريكية بالرأى الاخير ، وقرر مندوب كولومبيا أمام اللجنة ٣/د ما يلى :

"Pour les pays de l'Amérique Latine... L'origine du terme "défense collective" n'est autre que la nécessité de maintenir les systèmes régionaux... La Charte, d'un point de vue général, est une constitution et elle rend légitime le droit de défense collective exercé conformément aux pactes régionaux, du moment que ceux-ci ne s'opposent pas aux buts et principes de l'organisation exprimés dans la Charte... un accord régional pourrait être mis en application, à condition que le but n'en soit pas illégitime, comme le serait par exemple une agression en commun contre un autre Etat." U.N.C.I.O., Vol. 12, p. 691.

واضاف : "Si cependant, à un moment quelconque, survenait une attaque de forces armées c'est-à-dire une agression contre un Etat membre d'un groupe régional on aurait recours automatiquement, d'après les dispositions de la Charte aux mesures de défense légitime, soit individuelle, soit collectives, qui constituent un droit naturel, jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité puisse adopter les sanctions appropriées contre l'Etat agresseur."

الفصل الثانى

التنظيم الإقليمى العربى

المبحث الأول

التنظيم الإقليمى العربى السياسى

أولا : ميثاق جامعة الدول العربية :

كان للعالم العربى نصيبه من الشعور بضرورة التضامن للمحافظة على السلم والأمن الإقليمى وتحقيق التعاون العربى فى الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية . بل وجعلت الظروف السياسية العربية من هذا التضامن ضرورة لا بد منها لمواجهة التحديات الدولية المختلفة ، فقد ظل الوطن العربى ممزقاً بين عدد من الدويلات المصطنعة التى يتحكم فيها الاستعمار ويسيطر عليها سيطرة كاملة فكان اندفاعه بالتالى إلى الوحدة أمراً منطقياً وضرورياً .

وإذا كانت الجامعة العربية ونشاطها ومدى ما حققته من نجاح مثار التساؤل، فمما لا شك فيه أنها تستند إلى تضامن وثيق يربط بين الشعوب العربية ، تضامناً يرجع إلى مجموعة كبيرة من العوامل الموحدة التى تدور كلها حول محور القومية العربية .

أولا : نشأة جامعة الدول العربية :

١ ـ القومية العربية :

والقومية تعبر عن الانتماء إلى جماعة تربطها عدة عناصر من التشابه والتجانس على خلاف بين العلماء فى تعداد تلك العناصر وفى ترتيبها من حيث الأهمية . والقومية بهذا حقيقة اجتماعية وحضارية وليست حركة سياسية أو غير سياسية

فهى مجرد تعبير عن قيام بعض عناصر التشابه والارتباط بين أفراد جماعة معينة، وقيام الشعور بالانتماء إلى تلك الجماعة بين أفرادها، والقومية العربية بالتالى تعبر عن قدر من مظاهر الارتباط والتجانس والشعور بالانتماء عند أبناء العالم العربى، على نحو يجعل من مجموعهم أمة واحدة ويجعل لديهم شعوراً بالانتماء إلى هذه الأمة وتعلقاً بها. والشعوب العربية تشعر أنها تكون أمة واحدة تقطن أرضاً تتكامل وتتشابه من الناحية الجغرافية وتشترك فى اللغة والحضارة والدين والمصالح والأمانى المشتركة.

وتشغل الأمة العربية رقعة شاسعة من العالم تمتد بين غربى آسيا وشمال أفريقيا من الخليج العربى شرقاً إلى المحيط الأطلسى غرباً ومن جبال طوروس شمالا إلى حدود المنطقة الاستوائية جنوباً، وتقدر مساحتها بنحو عشرة ملايين من الكيلو مترات المربعة. ويشمل القسم الآسيوى من الوطن العربى كل من جزيرة العرب وسوريا ولبنان والعراق وفلسطين وشرق الأردن ودولتى اليمن والكويت أما القسم الأفريقى فيشمل الجمهورية العربية المتحدة والسودان وليبيا وتونس والجزائر ومراكش.

وقد ظلت الدولة العربية الموحدة تكون وحدة سياسية متماسكة فى عهد الخلفاء الراشدين وفى ظل الأمويين والعباسيين، حتى كان منتصف القرن السابع الهجرى حيث زالت الدولة العباسية نتيجة لغزو التتار. بيد أن مصر استطاعت صد المغول ورد عدوانهم عنها وعن الشام. كما تعرضت البلاد العربية فى نفس الفترة لمحنة أخرى هى الحروب الصليبية التى انتهت بهزيمة الصليبيين. واستمرت الشعوب العربية ممزقة حتى سنة ٩٢٣ هجرية حين تغلب السلطان سليم العثمانى على قانصوه الغورى ملك الدولة الشركسية ثم على تونس والجزائر والعراق بعد ذلك. وبذلك تحقق استيلاء العثمانيين على المجتمع العربى وانتقلت الخلافة الإسلامية إلى آل عثمان. ولكن الفتح العثمانى، وإن جمع العرب فى وحدة

سياسية وعسكرية واقتصادية متينة إلا أنه لم يستطع القضاء على القومية العربية.
ولم تختل هـذه الوحدة إلا بعد أن تعرضت البلاد العربية للاستعمار الأوروبى
فاحتلت فرنسا الجزائر عام ١٨٣٠ وتونس عام ١٨٨١ ومراكش فى سنة ١٩١٢
حين أجبرت السلطان على توقيع معاهدة حماية فى ٣٩ مارس وزاملتها أسبانيا
فى استعمار شمال مراكش . واحتلت إيطاليا ليبيا عام ١٩١٢ ، وتعرضت مصر
للاستعمار الإنجليزى عام ١٨٨٢ .

وظل القسم الآسيوى من الدول العربية تحت سيطرة الحـكم العثمانى حتى
نهاية الحرب العالمية الأولى ، حين قسم بين بريطانيا وفرنسا فخص فرنسا
كل من سوريا ولبنان وانفردت انجلترا بالعراق وفلسطين وشرق الأردن
طبقا لاتفاق سايكس بيكو . وهو اتفاق تم عقده بين إنجلترا وفرنسا للتوفيق
بين مصالحها وحقوقها فى البلاد العربية، واشترك فيه الروس للمشاركة فى اقتسام
أملاك السلطان العثمانى . وقد تمت أهم مراحل هذا الاتفاق فى القاهرة ، ولهذا
فهو يعرف أيضاً باسم « اتفاق القاهرة السرى » . وفى هذا الاتفاق تفاهمت
الدول الثلاث على توزيع الأراضى العثمانية التى تعتبر هـــذه الدول الثلاث
أن لـكل منها مصالح خاصة فيها . وبمقتضى هـذا الاتفاق حصلت روسيا فى
شرق الأناضول على الولايات الأربع المجـاورة للحدود الروسية التركية التى
تشكل أرمينيا التركية ، فضـلا عن بعض الأقاليم الواقعة بين البحر الأسود
وإقليم الموصل — أراميا . واستولت فرنسا على منطقة تشمل الشريط الساحلى
لسوريا بما فى ذلك لبنان ثم ولاية أطنة ومرسين . كما منحت منطقة نفوذ أخرى
تشمل الموصل ودمشق وحمص وحماه وحلب . أما انجلترا فقد حصلت على منطقة
تشمل أرض ما بين النهرين بما فى ذلك البصرة على الخليج العربى ، ثم بغداد
(العراق الجنوبى) . فضلا عن مينائى حيفا وعكا على البحر المتوسط . ونص
الاتفاق على إنشاء إدارة دولية فى فلسطين . وهـكذا قسمت أملاك الدولة

العثمانية فى آسيا الصغرى وبلاد العرب تقسيما لم يراعى فيه مصالح البلاد العربية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية .

كما خضعت البلاد العربية فى جنوب ، وجنوب غربى ، وجنوب شرقى الجزيرة العربية ، والبلاد التى تقع على الخليج الفارسى للاستعمار الإنجليزى ، ووضعت تحت الحماية الإستعمارية بمقتضى اتفاقات عقدتها إنجلترا مع أمراء وسلاطين ومشايخ هذه البلاد منذ أوائل القرن التاسع عشر .

وبذلك مزقت الأمة العربية وأقيمت الحدود والفواصل فى داخل الأمة الواحدة وجعل الاستعمار منها وحدات منفصلة متباعدة ومتعارضة المصالح والأغراض ، كى يتمكن من الاستمرار فى بسط نفوذه وسيطرته .

وشغل أحرار العرب بالكفاح للحصول على حريتهم واستقلالهم ونظموا صفوفهم فى جمعيات وأحزاب سرية وعلنية ، حفاظا على قوميتهم . وفى سبيل هذا التحرر وقف العرب إلى جانب الحلفاء فى الحرب العالمية الأولى ، وقاد الضباط العرب فى الجيش العثمانى القوات العربية التى حررت أجزاء الوطن العربى متعاونة مع الحلفاء . وكان العرب مطمئنين إلى مراسلات حسين — مكماهون التى ورد فى إحداها ، وهى مؤرخة فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩١٥ : « أن بريطانيا مستعدة للاعتراف باستقلال العرب وتأييده » . وكشفت الثورة الروسية عام ١٩١٧ ائتمار الحلفاء بالعرب وعملهم على تقسيم بلادهم . فقد نشر الروس وثائق وزارة الخارجية السرية لعهد الحكم القيصري وكان منها اتفاق سايكس — بيكو الخاص بإقتسام الحلفاء للبلاد العربية عند انفصالها عن تركيا مما أدى إلى ثورة فى صفوف العرب خصوصا بعد نشر أنباء وعد بلفور ، وهو ما دل على مدى الشعور العربى العام بوحدة المصير العربى فى كافة الظروف والأحداث . وشهدت سنة ١٩١٩ معارك سياسية يائسة فى

سبيل الاستقلال ، ودعم العرب طلبهم بالحقوق الطبيعية المشروعة التى نادى بها ويلسون ، فضلا عن العهود والتأكيدات الصادرة عن الحلفاء وطالبوا بتطبيق مبادىء ويلسون القاضية بإلغاء الاتفاقات السرية •

وسيطر الاستعمار على البلاد العربية وقرر مجلس الحلفاء الأعلى سنة ١٩٢٠ فى سان ريمو وضع سوريا ولبنان تحت الانتداب الفرنسى ، ووضع العراق وفلسطين وشرق الأردن تحت الانتداب البريطانى ، كما تم الاعتراف لليهود بحق تأسيس وطن قومى لهم فى فلسطين ٠

وحاول الاستعمار جاهداً أن يطمس معالم العروبة والحيلولة دون قيام أية محاولة عربية قومية شاملة ، تساعده فى ذلك عناصر من داخل الأرض العربية ذاتها . كما أخذ يصطنع الفلسفات والأفكار القائمة على فكرة القوميات الإقليمية والمحلية [1] مما أدى إلى قيام النضال العربى على أسس قطرية انعزالية بأكثر مما يقوم على مفهوم قومى عربى شامل . غير أن هذا النضال كان فى حد ذاته خطوة طبيعية ولازمة لدفع الحركة القومية العربية إلى المستوى العربى الشامل ، وشهدت فترة ما بين الحرب العالمية الأولى والحرب العالمية الثانية، وخاصة بعد الحرب الأخيرة حركة ثورية شاملة ، إن لم تكن موحدة ، ضد الاستعمار فى كل البلاد العربية ، وحصلت غالبية البلاد العربية على استقلالها ٠

---

(١) فاشاع فكرة الفينيقية فى سوريا والفرعونية فى مصر والكيان المغربى فى المغرب العربى ، انظر طعيمة الجرف ، ابحاث فى المجتمع العربى ١٩٦٤ ، ص ٤٢٤ ؛ كمال أبو المجد ، دراسات فى المجتمع العربى والوحدة العربية ، ١٩٦٢ ، ص ٢٥ ؛ حافظ غانم وعائشة راتب ، المنظمات الدولية الاقليمية والمتخصصة ، ١٩٦٣ ؛ سيد نوفل ، السياسة العربية فى مقاومة أهداف الصهيونة واسرائيل ، ١٩٦٣ ص ٢٢ ؛ الشافعى محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول ١٩٦٣ ، ص ٢٧٧ •

واتجهت السياسة الغربية إلى ما يضمن لها :

١ — اعتبار الوطن العربي منطقة نفوذ غربي ، فضربت نوعاً من الحصار الاستعماري حول البلاد العربية لعزلها كلية على المستوى الدولي .

٢ — وقف كل وعي قومي عربي بدعم الفئات الحاكمة والدعوات الانفصالية فضلا عن محاولة جر البلاد العربية إلى عجلة الأحلاف العسكرية الغربية .

٣ — وقف كل دعوة إلى الوحدة العربية ، وهو ما دفعها إلى اقتراح فكرة الجامعة العربية لتثبيت التجزئة خلف شعار من التضامن العربي .

٢ — العلاقات السياسية بين الدول العربية :

وبالرغم من امتداد الوطن العربي فى الطول العرض وتباعد المسافات بين أجزائه ، إلا أن ذلك لا يقف عقبة فى سبيل وحدته السياسية ، ولا يشكل صعوبة فى تنظيمه الإدارى وربط أجزائه ببعضها . وقد دلت حوادث التاريخ على إمكان ربط هذه الأجزاء ببعضها فى وحدة سياسية وإدارية متماسكة ، فقد ارتبطت هذه المنطقة كلها ، بل ومعها مناطق أخرى فى آسيا وأوربا ، فى وحدة سياسية وإدارية فى ظل الدولة العربية عدة قرون فى وقت كانت تقتصر فيه المواصلات على الدواب والسفن الشراعية . وإذا كان تباعد المسافات من بين أسباب تفكك الوحدة العربية فى القديم إلا أنه كان سبباً قانونيا وأصبح عديم الأهمية فى العصر الحديث ، عصر البخار والكهرباء والذرة ، حيث يسهل ربط الأجزاء — مهما بعدت — ببعضها . ولا أدل على ذلك من ظهور دول كبيرة فى العصر الحديث لا يقل امتداد حدودها عن حدود البلاد العربية مثل الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ، ارتبطت أجزاؤها النائية بالعديد من وسائل المواصلات . وعظم المساحة وطول الحدود أصبح لا يقف عقبة فى سبيل

الوحدة السياسية فى العصر الحديث بين أبناء الأمة الواحدة ولا يؤدى إلى تفكك أجزاء الدولة القومية الواحدة اللهم إلا إذا اختلفت البيئة والمناخ والتضاريس بحيث تقف حائلا دون ربط أجزائها ببعضها .

والحدود التى تفصل البلاد العربية عن العالم الخارجى تتميز بكونها حدوداً طبيعية . ففى الشمال نجد البحر الابيض وجبال طوروس وكردستان، و فى الشرق نجد جبال زاجروس ومياه الخليج العربى ، وفى الجنوب الشرقى تنتهى حدود البلاد العربية بمياه المحيط الهندى وبحر العرب ، وفى الجنوب تفصل هضبة الحبشة وبعض الجبال والصحراء الكبرى ومنابع النيل البلاد العربية عن بقية أفريقيا ، وفى الغرب تطل حدودها على المحيط الأطلسى . وبذلك إنفصل القسم الأسيوى عن بقية آسيا وأوروبا ، وانفصل القسم الافريقى عن بقية أفريقية وأوروبا . وهذه الحدود الطبيعية جعلت العالم العربى بمنأى من المؤثرات الخارجية وحفظت له كيانه وشخصيته فى مواجهة المغيرين عليه . ولكنها لم تعزله عن بقية أجزاء العالم عزلا تاماً ، بل سمحت له بالاتصال بالعالم الخارجى تجارياً وثقافياً بالقدر الذى يرغب فيه ويناسبه . ولذلك إحتفظ العالم العربى بطابع حضارى معين لا نلمح فيه أثراً كبيراً للمؤثرات الخارجية .

أما داخل العالم العربى فلا نجد حدوداً طبيعية تصل إلى حد عزل بعض أجزائه عن بعضها . وإذا ألقينا نظرة إلى خريطة البلاد العربية نجد أن حدودها حدوداً سياسية مصطنعة خلقها الأستعمار وفرق بها البلاد العربية إلى عدد كبير من المشيخات أو السلطنات أو الإدارات ، بعضها يطل على الخليج والبعض الآخر يقع فى جنوب الجزيرة العربية . هذه الحدود بعضها فلكى يسير مع خطوط الطول والعرض كالحدود بين الجمهورية العربية المتحدة والجمهورية الليبية ، والحدود بين جمهورية السودان والجمهورية المتحدة ، وبعضها حدود هندسية تأخذ شكل حدود مستقيمة كالحدود بين سوريا والأردن والعراق

وبين العراق والمملكة العربية السعودية ، وبعضها لا ينطبق عليها لفظ الحدود السياسية بمعنى الكلمة فهي تخوم صحراوية لم يتفق على تحديدها بعد، كالحدود بين المملكة العربية السعودية وإمامة عمان وسلطنة مسقط فأثارت محاولات تخطيطها مشكلة البوريمى ، ومثل الحدود الشرقية لليمن التى تثير مشكلة مع جمهورية اليمن الشعبية . وبعض هذه الحدود لم يتيسر تخطيطها فتركت جيوباً محايدة بين الدول العربية كمناطق حرام مثل المنطقة بين الكويت والسعودية والمنطقة بين السعودية والعراق .

فالحدود الحالية بين الدول العربية هى حدود صناعية رسمتها يد السياسة والاستعمار التى أبتليت به هذه المنطقة ، ولذلك لم تمنع العرب من الاتصال والاندماج فى بعضهم البعض الآخر منذ أقدم العصور . ولا يمكن اعتبار البحر الأحمر عائقاً ضيقاً بين أجزاء العالم العربى فى آسيا وتلك التى تقع فى إفريقية . فاليابسة متصلة بعضها عن طريق سيناء ، فضلا عن أنه أشبه ما يكون ببحيرة داخلية بالنظر إلى ضيق مدخله عند باب المندب . ولذلك كانت الهجرة بين سكان القارتين مستمرة عبر التاريخ عن طريق باب المندب وعن طريق شبه جزيرة سيناء فضلا عن استخدام البحر الأبيض بمحاذاة ساحليه الشرقى والجنوبى. وترتب على ذلك تأثر الحضارات داخل الوطن العربى بعضها على مر العصور إلى أن امتزجت بعضها وتشكلت بصورة واحدة منذ العصر الإسلامى وجعلت من السكان أمة واحدة . ويبين من ذلك أن الطريق البرى الوحيد الذى يربط القسم الأسيوى من البلاد العربية بالقسم الأفريقى يمر بسيناء فكان بمثابة القلب من طريق المواصلات التى تربط جزئى العالم العربى .[1] ومن هنا تبرز أهمية المنطقة التى تحتلها إسرائيل لأن وجودها يفصل البلاد

(١) الدكتور صوفى أبو طالب ، المرجع السابق ٢ ص ١٥٦ .

العربية عن بعضها ويفرق ماجمعته الطبيعة ، ولذلك وجب استرداد هذه المنطقة بكل وسيلة .

وقد أحست البلاد العربية بضرورة الوحدة السياسية الشاملة وصارت مشكلة التمزيق السياسى للبلاد العربية مشكلة العرب الكبرى ، وأصبح السعى نحو تحقيق الوحدة العربية هو الطريق السليم لتصحيح الأوضاع من الخليج العربى إلى المحيط الأطلسى .

٣ — *نشأة جامعة الدول العربية* :

ولحركة الوحدة العربية أصول قوية من الحياة الاجتماعية للشعوب العربية التى ترتبط بروابط وثيقة من التضامن المؤسس على القومية العربية والتاريخ العربى المشترك والمصالح المشتركة ، ولقد ولدت المخاطر المشتركة التى تهدد كيان الشعوب العربية زيادة فى التضامن بين هذه الشعوب ، وشعورها المشترك بوحدة المصير . كما كان للظروف الاقتصادية والرغبة فى تشجيع التقدم التجارى والصناعى والزراعى على الصعيد العربى أثره فى أحساس الشعوب العربية بضرورة الوحدة .

وإلى جانب هذه العوامل الصانعة للوحدة العربية ، توجد مجموعة من العوامل الانفصالية — كالقوميات المحلية التى ترغب فى الدفاع عن مصالحها الذاتية ، وأنظمة الحكم المختلفة التى تتمسك بما فى يدها من سلطة ، والمصالح الاقتصادية المحلية التى تخشى أن تقدم عليها المصالح الجماعية للمجتمع العربى — التى تعرقل إتمام هذه الوحدة . ولا ننسى دور الاستعمار الخارجى وسعيه الدائم فى بث الفتنة والشقاق بين البلاد العربية .

ومن الغريب أن القوة التى كانت تقف دائماً فى وجه الوحدة العربية هى التى دفعت بالبلاد العربية إلى إنشاء الجامعة . فقد أظهرت الحرب الأهمية الاستراتيجية

للمنطقة العربية التي تقع فيها قناة السويس ويوجد بها احتياطي ضخم من البترول كما أظهرت أهمية اعتبار العالم العربي وحدة اقتصادية واحدة . وسارعت بريطانيا — إرضاء للدول العربية ورغبة منها في كسب ودها — بإعلان تأييدها لأية حركة تلقى التأييد العام ويكون مقصوداً منها دعم الروابط الثقافية والاقتصادية التي تربط البلاد العربية . فأصدر إيدن وزير خارجية بريطانيا تصريحاً في ٢٩ مايو سنة ١٩٤١ قال فيه : لقد خطا العالم العربي خطوات واسعة في طريق الرقي، وهو يطمع الآن في تحقيق نوع من الوحدة يجعل منه عالماً متماسكاً ، ويرجو أن تساعده بريطانيا العظمى في بلوغ هذا الهدف . ويسرني أن أعلن باسم صاحب الجلالة عن ترحيب بريطانيا بهذه الخطوة وعن استعدادها لمساعدة القائمين بها حالما تتوفر لديها الأدلة على تأييد الرأي العام العربي لها » ، ودعمت بريطانيا هذا الاتجاه الجديد بتصريحين صدرا في ١٩ مارس سنة ١٩٤٣ و ٢٤ فبراير سنة ١٩٤٣ كرر فيهما وزير خارجيتها ما سبق أن أعلنه من تأييد بريطانيا لحركة الوحدة العربية ، وأوضح أن الخطوة الأولى في سبيل تحقيق أي مشروع للوحدة العربية يجب أن تأتي من جانب العرب أنفسهم وعلى أثر ذلك صرح الأمير عبد الله بن الحسين بأن العرب سيعقدون في أقرب فرصـــة متاحة مؤتمراً عربياً عاماً .

ويرجع التغيير في سياسة بريطانيا إلى رغبتها في كسب ود العرب عن طريق مساعدتها جزئياً في تكوين اتحاد عربي تمهيداً لفرض سيطرتها على هذا الاتحاد[1] . كما أن الحرب العالمية الثانية أضعفت من إمبراطوريتهـا وأسفرت عن تهديد لمصالحها في العالم العربي . وبرزت طاقوتان تهددان نفوذها فيه وهما : الولايات المتحدة التي حصلت على امتياز آبار البترول في المملـكة العربية السعودية وبدأت

---

(١) ناصبت بريطانيا الجامعة العربية فيما بعد العداء لما تبين لها أن القومية العربية تهدف الى تصفية الاستعمار من العالم العربي .

تبسط نفوذها الاقتصادى والسياسى تبعاً لذلك فى هـذه المنطقة ، والاتحاد السوفييتى الذى بدأ ينظم انتشار الحركات الشيوعية فى البلاد العربية .

وأيا كان السبب ، فقد انتهز العرب الفرصة وسارعت الحـكومة المصرية إلى دعوة الدول العربية لإجراء مشاورات بشأن الوحـــــدة العربية . وفى سنة ١٩٤٣ بدأت الحـكومة المصرية مشاوراتها مع كل دولة على حدة . وكان يطلق على هذه المشاورات رسمياً « مشاورات الوحدة العربية » .

وعقب هـذه المشاورات دعت الحـكومة المصرية إلى عقد لجنة تحضيرية للمؤتمر العربى العام ، اجتمعت بالإسكندرية فى الفـترة بين ٢٥ سبتمبر و ٧ أكتوبر سنه ١٩٤٤ . واشتركت فيها كل من سوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق والمملـكة العربية السعودية ومصر . وأرسلت اليمن مندوباً مستمعاً . وانتهت اللجنة التحضيرية إلى وضع بروتوكول الاسكندرية[1] ، الذى اشتمل على الخطوط الأساسـية لجامعة الدول العربية ، الذى وقع عليه فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ . وأكد بروتوكول الاسكندرية أن الجامعة المقترحة تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول العربية وعلى المساواة بينها ، وتضمن احترام الدول العربية لاستقلال لبنان وسيادته فى حدوده الحالية[2] .

وتلى ذلك اجتماع لجنة فرعية سياسية تولت وضع مشروع ميثاق جامعة الدول العربية ورفعه إلى اللجنة التحضيرية التى أقرته بالإجماع فى ١٩ مارس

---

(١) جاء فى هذا البروتوكول : « ان ممثلى هذه الدول اثباتا للصلات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط البلاد العربية جمعاء ، وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمهـا وتوجيهها الى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، واستجابة للرأى العام العربى فى جميع الاقطار العربية اتفقـوا على تأليف « جامعة الدول العربية » للدول العربية أن تنضم لها « على قدم المساواة » .

(٢) ارضاء للعناصر الانفصالة التى كانت تعارض الوحدة العربية الكاملة .

سنة ١٩٤٥ . وفى ٢٢ مارس عام ١٩٤٥ وقع ممثلو الست دول العربية — وهى سوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق والمملكة العربية السعودية ومصر — الحاضرة فى المؤتمر العربى العام — على ميثاق الجامعة . ووقعت اليمن — التى لم تحضر المؤتمر العربى العام — على الميثاق فى صنعاء فى ٥ مايو سنة ١٩٤٥ .

وصدقت الدول العربية سالفة الذكر على الميثاق الذى دخل فى دور التنفيذ فى ١٠ مايو ١٩٤٥ .

(٢) أهداف جامعة الدول العربية ومبادؤها :

(ا) أهداف الجامعة العربية :

يمكن القول بصفة عامة أن جامعة الدول العربية قـد وجدت للدفاع عن مصالح الدول الأعضاء من ناحية ، وعن مصالح كل المجتمع العربى من ناحية أخرى . وقد حدد الميثاق للجامعة أهدافاً عامة تدور كلها حول تحقيق التقارب والتفاهم والتعاون بين الدول العربية ، يمكن إجمالها على النحو الآتى :

١ — صيانة استقلال الدول الأعضاء :

ورد النص على هذا الهدف فى ديباجة الميثاق وفى المادة الثانية منه. فالغرض من الجامعة العربية هو صيانة استقلال وسيادة الدول العربية. ولا شك أن تعاون الدول العربية وتضامنها داخل الجامعة يدعم هـذا الاستقلال ويقف حائلا ضد الأطماع الأجنبية .

٢ — المحافظة على السلام والأمن العربى :

ويمكن استخلاص هذا الهدف من المـادتين الخامسة والسادسة من ميثاق

الجامعة . فالجامعة العربية تختص بمنع الحروب بين الدول العربية وبتدعيم الأسباب التى تجعلها بمنأى عن العدوان .

٣ — تحقيق التعاون العربى فى المسائل السياسية :

الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها (المادة ٢). فعلى الجامعة العربية أن تعمل على تأمين مستقبل الدول العربية وتحقيق أمانيها وآمالها وعلى توجيه جهود الدول إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة .

٤ — تحقيق التعاون العربى فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

وقد نصت المادة الثانية من الميثاق على هذا الهدف . فمن أغراض الجامعة تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها فى الشئون الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية وشئون الجنسية والمواصلات.

٥ — النظر فى مصالح البلاد العربية بصفة عامة :

فالجامعة العربية لم تضم إلا الدول العربية المستقلة ، وتوجد شعوب عربية أخرى خارج نطاقها ولهذا فقد أعطت الدول العربية لنفسها الحق فى أن تنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية بوصفها رمز وحدة العالم العربى جميعاً .

ولقد ورد فى ملحق الميثاق الخاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة العربية أن على مجلس الجامعة أن يراعى أمانى هذه البلاد وأن يعمل على تحقيقها وبأن يذهب فى التعاون معها إلى أبعد مدى مستطاع وألا يدخر جهداً لتعرف حاجاتها وتفهم أمانيها وآمالها ، وبأن يعمل على إصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها بكل ما تهيؤه الوسائل السياسية من أسباب .

(ب) مبادئ جامعة الدول العربية :

١ — المساواة بين الدول الأعضاء :

جميع الدول الأعضاء متساوون فى الحقوق ، ويمثلون على قدم المساواة فى مجالس الجامعة وفى لجانها المختلفة . ولكن منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها ، ورئاسة مجلس الجامعة حق لكل دولة تمارسها بالتناوب .

٢ — المحافظة على سيادة الدول الأعضاء :

لم يتعرض الميثاق لسيادات الدول الأعضاء ، ولم يحدد للجامعة اختصاصات دقيقة تمارسها بصفة مستقلة عن هذه الدول واقتصر الميثاق على تحديد أهداف عامة للجامعة ولم يمنحها اختصاصات معينة تباشرها من دون الدول الأعضاء . ويترتب على ذلك أن تحتفظ الأخيرة بكامل حقوقها فى السيادة ولا تباشر إلا الاختصاصات الممنوحة لها فقط ويجب الإجماع ، كقاعدة عامة ، حتى يلتزم الأعضاء بقرار يصدره مجلس الجامعة .

٣ — مبدأ عدم التدخل :

تحترم كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة نظام الحكم القائم فى دول الجامعة الأخرى ، وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول ، وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يرمى إلى تغيير ذلك النظام فيها (المادة الثامنة من الميثاق) .

٤ — فض المنازعات بالطرق السلمية :

تنص المادة الخامسة من ميثاق الجامعة العربية على عدم جواز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، وتضع تحت تصرف الدول الأعضاء مجموعة من الوسائل السلمية وأهمها التحكيم ووساطة مجلس الجامعة .

٥ — المساعدة المتبادلة :

يقرر مجلس الجامعة طبقاً لنص المادة السادسة التدابير اللازمة لدفع العدوان الواقع على دولة عضو فى الجامعة ، ولم يلزم ميثاق جامعة الدول العربية الدول الأعضاء بتقديم المساعدة مباشرة للدولة ضحية العدوان ، ويمكن القول — استناداً إلى ديباجة الميثاق وإلى الأهداف التى يرمى إلى تحقيقها — أن على دول الجامعة تطبيق التدابير الاقتصادية والسياسية والعسكرية التى قد يتخذها مجلس الجامعة .

(٣) العضوية فى جامعة الدول العربية :

تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على الميثاق (الأعضاء الأصليون) . ولكل دولة عربية مستقلة الحق فى أن تنضم إلى الجامعة (المادة الأولى من الميثاق) .

ويشترط فى الدول التى ترغب فى الانضمام للجامعة العربية الشروط التالية :

(ا) أن تكون دولة عربية : ولم يتضمن الميثاق تعريفاً للعروبة ، ويتولى مجلس الجامعة تقدير توافر هذا الشرط فى الدولة طالبة الانضمام .

(ب) أن تكون دولة مستقلة : فالدول المستقلة هى التى تستطيع تحمل وتنفيذ التزامات الميثاق . ويجرى عرف المنظمات الدولية على الأخذ بالمعنى الواسع عند تفسير عبارة « دولة مستقلة » ، ويكفى فى ذلك أن تحكم الدولة نفسها حكما ذاتياً وأن يعترف بوجودها عدد كبير من الدول .

(ح) أن يوافق مجلس الجامعة على قبولها : ويشترط هنا إجماع المجلس . فقد توجد اعتبارات خاصة تجعل من غير المناسب قبول عضوية دول معينة .

وإعمالا للوحدة العربية يجب على المجلس ألا يرفض عضوية دولة إلا حينما يكون ذلك فى غير صالح المنظمة وفى أضيق الحدود .

وعلى الدولة العربية الراغبة فى الانضمام لجامعة الدول العربية أن تقدم طلبا بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة يتضمن قبولها الميثاق بدون قيد ولا شرط ، ويتولى الأمين العام للجامعة العربية عرض طلب الانضمام على مجلس الجامعة فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب ، ويجوز أن يعرض الطلب فى اجتماع استثنائى لمجلس الجامعة . ويصدر قرار المجلس بقبول العضوية بالإجماع طبقاً للقاعدة العامة فى التصويت فى مجلس الجامعة العربية .

وقد تم قبول سبع دول فى الجامعة العربية وهى المملكة الليبية المتحدة فى ٢٨ مارس ١٩٥٣ ، وجمهورية السودان فى ١٩ يناير ١٩٥٦ ، والمملكة المغربية وتونس فى أول نوفمبر ١٩٥٨ ، والكويت فى ٣ يولية ١٩٦١ ، والجزائر فى سنة ١٩٦٢ ، وجمهورية جنوب اليمن الشعبية بعد استقلالها .

فقد العضوية فى الجامعة العربية :

تفقد الدول العضوية فى الجامعة العربية بأحد الأسباب التالية :

(ا) الانسحاب : إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة (المادة ١٨/١) . ولا يترتب على انسحاب الدولة تحللها من التزامات العضوية إلا بعد مرور هذه الفترة .

(ب) الفصل : لمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة . وذلك بقرار يصدره المجلس بإجماع الدول عدا الدولة المشار إليها . والمقصود بالإجماع هنا إجماع كل الدول الأعضاء فى الجامعة

العربية حتى لا يصدر قرار بفصل دولة عضو فى غياب بعض الأعضاء الآخرين. وتوجه إلى إجراء الفصل من عضوية الجامعة نفس الانتقادات التى سبق لنا توجيهها لفصل الدول من عضوية الأمم المتحدة ، لما يترتب عليه من استعادة الدولة المفصولة لكل حريتها فى التصرف مما قد يعرقل العمل العربى الموحد . وتفقد الدولة حقوق العضوية فى الجامعة العربية من تاريخ صدور قرار الفصل .

ويجوز للدولة المفصولة أن تتقدم بطلب عضوية جديد للجامعة العربية .

(ج) الانسحاب بسبب تعديل الميثاق : يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل ميثاق جامعة الدول العربية . وللدول التى لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه . ويلاحظ أن الدولة هنا لها الحق فى الانسحاب دون التقيد بشرط مرور سنة الذى يشترط فى الانسحاب العادى .

ويترتب على فقد العضوية فى الجامعة العربية حرمان الدولة من الحقوق التى يتضمنها الميثاق وتحللها من التزاماته . ولا يترتب على ذلك تحللها من المعاهدات الأخرى المبرمة بين الدول الأعضاء كميثاق الدفاع المشترك ومعاهدات التعاون المختلفة إذ تخضع هذه الأخيرة للأحكام الخاصة الواردة فيها وللأحكام العامة الدولية الخاصة بانقضاء المعاهدات .

(٤) اختصاصات الجامعة العربية كمنظمة إقليمية :

تتفق اختصاصات جامعة الدل العربية كمنظمة إقليمية مع ميثاق الأمم المتحدة وأحكام الفصل الثامن الواردة به ، ويمكن استخلاص اختصاصات الجامعة العربية من نصوص الميثاق على الوجه التالى :

١ — حل المنازعات العربية بالطرق السلمية (١) :

تفرض المادة الخامسة من ميثاق الدول العربية على الدول الأعضاء التزاماً محدداً هو عدم جواز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات التى تثور بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، وتضع هذه المادة تحت تصرف الدول المتنازعة وسيلتين من الوسائل السلمية لفض المنازعات الدولية هما الوساطة والتحكيم ، غير أنها لم تلزم الدول المتنازعة بالالتجاء إليها :

ا — الوساطة : يتوسط مجلس الجامعة فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها ، للتوفيق بينهما . ويقصد بوساطة المجلس مساهمته فى إيجاد حل للنزاع عن طريق التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة .

ولا يجوز لأطراف النزاع رفض وساطة المجلس إذا ما خشى وقوع حرب بين الدول المتنازعة . وتؤخذ القرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء ، ولا تحسب أصوات الدول التى وقع بينها الخلاف (المادة ٥/ح) .

وتطبيقاً للقواعد الدولية العامة يجـــــوز للدول المتنازعة رفض حل مجلس الجامعة وذلك لأنه يتدخل هنا كوسيط .

(ب) التحكيم : إذا نشب نزاع بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سـلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً (٥ / ١) . ويلاحظ

---

(١) رفض مجلس ملوك ورؤساء الدول العربية فكرة انشاء لجنة وسـاطة وتحكيم عربية ووافق على فكرة انشاء محكمة عدل عربيــة فى مؤتمر القمة العربى الذى عقـــد بالاسكندرية فى سبتمبر ١٩٦٤ .

أن ميثاق جامعة الدول العربية لم يلزم الدول المتنازعة بعرض النزاع على المجلس، ولأى دولة طرف فى نزاع رفض تحكيم مجلس الجامعة . كما أن الميثاق لم يضع معياراً يحدد المنازعات التى لا يجوز عرضها على المجلس وترك للدول الأعضاء السلطة التقديرية المطلقة فى تقرير ما إذا كان النزاع يتعلق بسيادة الدولة أو استقلالها أو سلامة أراضيها .

ويصدر قرار المجلس بأغلبية الآراء ولا يكون للدول التى وقع بينها الخلاف الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته . وقرار التحكيم الذى يصدره المجلس يكون نافذاً وملزماً .

ومما لا شك فيه أن الأجهزة والحلول السلمية التى وضعها ميثاق الجامعة العربية من الضعف بمكان ، وكان يجب على واضعى الميثاق وضع جهاز ملزم للحلول السلمية تلتزم الدول الأعضاء بالالتجاء إليه تحقيقاً للتعاون والتضامن العربى السلمى .

٢ — قمع العدوان على دولة عربية :

لجامعة الدول العربية طبقاً للمادة السادسة من ميثاق الجامعة اختصاص قمع العدوان الذى يقع على إحدى الدول الأعضاء . فإذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فوراً . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ، ويصدر القرار بالإجماع . فإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية .

وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال

بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده ، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده .

ويلاحظ أن ميثاق جامعة الدول العربية لم يعرف الأعمال العدوانية أو يضع التدابير والإجراءات اللازمة لقمعها . كما لم ينشىء الميثاق الأجهزة القادرة على تطبيق هذه التدابير إذا ما تغلب مجلس الجامعة على عقبة الإجماع وتوصل إلى تقريرها. ومن جهة أخرى يلاحظ أنه يمتنع على المجلس التدخل تلقائياً عند وقوع العدوان. فمجلس الجامعة لا يتدخل إلا إذ لجأت إليه الدولة ضحية العدوان، فإذا وقع عدوان على إحدى الدول العربية ولم ترغب فى طلب مساعدة مجلس الجامعة العربية فإن المجلس لا يجوز له أن يتدخل لمساعدتها أو لتوقيع جزاءات على الدولة المعتدية .

ونظام قمع العدوان الوارد فى ميثاق الجامعة ضعيف للغاية وخاصة إذا ما راعينا عدم التزام الدول الأعضاء بإعداد خطط سابقة لمواجهة العدوان المحتمل وعدم وجود الأداة الفنية والحربية اللازمة . ولهذا فشلت الجامعة العربية فى قمع العدوان على فلسطين فى سنة ١٩٤٨ ولم تشترك فى قمع العدوان على مصر سنة ١٩٥٦ .

٣ — *تحقيق التعاون العربي* :

تختص الجامعة العربية بتحقيق التعاون بين الدول العربية فى المسائل السياسية وتوثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخ . . . ، وذلك على النحو التالى :

(١) التعاون السياسى : تختص الجامعة العربية بالعمل على توحيد الخطط السياسية بين الدول المشتركة فيها حتى تتكون سياسة عربية خارجية موحدة . ولمجلس الجامعة اتخاذ القرارات اللازمة لذلك .

وتقرر المادة التاسعة من ميثاق الجامعة العربية أن لدول الجامعة العربية الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه فى هذا الميثاق أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هـذه الأغراض. والمعاهدات والاتفاقات التى سبق أن عقدتها أو التى تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين.

ويذهب البعض إلى أن ميثاق الجامعة العربية يمنح مجلس الجامعة العربية حق الرقابة على المعاهدات التى تعقدها الدول الأعضاء لمنعها من إتباع سياسة خارجية تتعارض مع أهداف الجامعة العربية أو مبادئها أو تضر بأحدى الدول الأعضاء. ويبرر رأيه بأن جامعة الدول العربية — طبقا لما ورد فى مقدمة ميثاقها وفى المادة الثانية منه — يجب أن تسعى إلى توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية. ومجلس الجامعة هو الهيئة المهيمنة المكلفة وفقاً للمادة الثالثة من الميثاق بتنسيق الخطط السياسية للدول الأعضاء. فإذا كانت موافقة المجلس غير ضرورية لعقد المعاهدات الخاصة، فإن مجلس الجامعة يملك بمقتضى حقه الطبيعى كهيئة عليا تشرف على الجامعة، أن يراقب ما يتم عقده من المعاهدات ليتحقق من موافقتها للغرض من الميثاق ولمصالح الدول الأعضاء.[1]

ونحن لا نقر هذا المذهب. فميثاق الجامعة العربية اقتصر على تحديد أهداف عامة للجامعة ولم يمنحها اختصاصات معينة تباشرها من دون الدول الأعضاء أو حتى بالاشتراك معها. وقد كان بروتوكول الاسكندرية يقرر «أن

---

(١) ولاريب أن المادة ١٧ من الميثاق التى تنص على أن تودع الدول المشتركة فى الجامعة العربية لدى الامانة العامة نسخا من جميع المعاهدات والاتفاقات التى عقدتها مع اى دولة أخرى تعزز رأينا، فهذا الايداع يكون فى الحقيقة وسيلة لمباشرة المجلس سلطته فى الرقابة على المعاهدات». حافظ غانم، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٦٠؛ ص ٥٣.

لكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها » [1] . غير أن ميثاق الجامعة العربية لم يتضمن هذا النص ، وهو وضع غريب فى منطقة إقليمية مثل جامعة الدول العربية . كما لم يحتوى الميثاق نصاً يماثل المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة التى تقرر أنه « إذا تعارضت الالتزامات التى ترتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » .

(ب) التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى : تختص الجامعة العربية بتحقيق تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً بحسب نظم كل دولة فيها وأحوالها فى الشئون الآتية :

١ — الشئون الاقتصادية والمالية ، ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة وأمور الزراعة .

٢ — شئون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

٣ — شئون الثقافة .

٤ — شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .

٥ — الشئون الاجتماعية .

٦ — الشئون الصحية .

---

(١) الفقرة الخامسة من المادة الاولى من بروتوكول الاسكندرية .

٤ — تحقيق التعاون مع المنظمات الدولية:

ويدخل فى مهمة مجلس الجامعة العربية كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

وتتعاون الجامعة العربية حالياً مع الأمم المتحدة [1] ومع الوكالات المتخصصة المرتبطة بها . ويحضر الأمين العام للجامعة العربية جلسات الجمعية العامة للأمم المتحدة كمراقب . وتراعى الجامعة العربية على أن تكون للدول المشتركة فيها سياسة موحدة فى الأمم المتحدة ، وخاصة فيما يتعلق بتمثيلها فى فروعها المختلفة وفى معالجة المشاكل المطروحة أمامها .

(٥) فروع الجامعة العربية :

أنشأ مجلس الجامعة العربية ثلاثة فروع وهى مجلس الجامعة والأمانة واللجان الفنية .

(١) مجلس الجامعة العربية :

وهو الفرع الرئيسى فى جامعة الدول العربية ويختص بالإشراف على كل ما يدخل فى نطاق اختصاصها .

١ — تكوينه :

يتألف مجلس جامعة الدول العربية من ممثلى الدول المشتركة فيها ، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها (المادة ٣ / ١) .

---

(١) أبرم ميثاق الجامعة العربية قبل ميثاق الامم المتحدة .

ويتولى المجلس — نظراً لظروف فلسطين الخاصة وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله — أمر اختيار مندوب عن فلسطين للاشتراك فى أعماله[1] ، ويكون لهذا المندوب حق حضـــور اجتماعات ومداولات المجلس والاشتراك فى المناقشة دون أن يكون له حق التصويت .

وينعقد مجلس الجامعة العربية انعقاداً عادياً مرتين فى العام فى كل من شهرى مارس وسبتمبر . وينعقد فى دورات غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب دولتين من دول الجامعة .

وينعقد المجلس فى المقر الدائم لجامعة الدول العربية بالقاهرة وللمجلس أن يجتمع فى أى مكان أخر يعينه . ويكون انعقاد المجلس صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء . ويتناوب ممثلو دول الجامعة رياسة المجلس فى كل انعقاد عادى على أساس الترتيب الهجائى لأسماء الدول العربية .

ويحضر الأمين العام أو من ينيبه من مساعديه جلسات مجلس الجامعة .

ويبدأ المجلس عمله بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، ثم يوزع الموضوعات الواردة فى جدول الأعمال على اللجان الفرعية وهى وفقاً للنظام الداخلى للمجلس : لجنة الشئون السياسية ، لجنة الشئون الاقتصادية ، لجنة الشئون الاجتماعية والثقافية ، لجنة الشئون الادارية والمالية ، لجنة الشئون القانونية .

٢ — اختصاصه :

لمجلس الجامعة العربية اختصاص عام ، ويتخذ ما يلزم من القرارات

(١) الملحق رقم (١) من ميثاق الجامعة العربية .

والتوصيات بغية تحقيق أهداف وأغراض الجامعة العربية[1] .

٣ — طريقة التصويت :

ما يقرره مجلس الجامعة بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة فى الجامعة وما يقرره بالأكثرية لا يلزم إلا من قبله . وفى الحالتين تنفذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية .

ويشترط الميثاق صدور قررات المجلس بالإجماع فى أحوال معينة ، كما فى اتخاذ التدابير اللازمة لدفع العدوان على إحدى دول الجامعة (المادة السادسة) وكما فى اعتبار إحدى دول الجامعة منفصلة عن الميثاق (المادة ١٨) . ويكفى فى أحوال أخرى أن تصدر القرارات بأغلبية الثلثين لكى تلزم كافة الدول الأعضاء كما فى تعديل ميثاق الجامعة وتعيين الأمين العام . وتصدر القرارات فى المسائل الإجرائية كمسائل الموظفين وإقرار ميزانية الجامعة وفض دورات الإنعقاد وإقرار اللوائح الداخلية وفى قرارات الوساطة والتحكيم ، بالأغلبية العادية وتكون ملزمة لكل الدول الأعضاء .

(ب) الأمانة العامة :

وهى الهيئة الإدارية لجامعة الدول العربية . وتتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين (المادة ١٢) . ويصدر قرار تعيين الأمين العام بأكثرية الثلثين ، ويعين الأمين العام بموافقة المجلس الأمناء المساعدين

---

(١) أصدر المجلس فى ٢٥ يوليو ١٩٦٠ قرارا بقبول الكويت عضوا بالجامعة وبتقديم الدول العربية المساعدة الفعالة اللازمة لصيانة استقلالها بناء على طلبها وعهد الى الامين العام باتخاذ الاجراءات اللازمة لوضع هذا القرار موضع التنفيذ . وتطبيقا لذلك قام الامين العام بالاتفاق مع الكويت بتنظيم وضع قوات الامن العربية بالكويت وتم ذلك فى ١٢ أغسطس سنة ١٩٦١ .

والموظفين الرئيسيين فى الجامعة . والأمين العام فى درجة سفير والأمناء المساعدون فى درجة وزراء مفوضون .

وفى الأمانة العامة مجموعة من الإدارات وهى : إدارة السكرتارية، الإدارة السياسية ، الإدارة المالية والمستخدمون، إدارة الشئون الاقتصادية والمواصلات، إدارة الشئون الاجتماعية والصحية ، الإدارة القانونية ، إدارة الاستعلامات والنشر ، إدارة الشئون الثقافية ، إدارة شئون فلسطين . كما أنشأت الجامعة هيئات أخرى منها مكتب مكافحة المخدرات ، بيوت الطلبة العرب ، مكتب مقاطعة إسرائيل ، معهد الدراسات العربية العالية .

وتقوم الأمانة العامة بتحضير أعمال مجلس الجامعة ولجانها وتتولى تنفيذ ما يصدر من قرارات وتوصيات ويتولى الأمين العام دعوة مجلس الجامعة ويحضر اجتماعاته ويعد مشروع ميزانية الجامعة ويعرضها على المجلس للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية .

ويسأل الأمين العام أمام مجلس الجامعة عن أعمال الأمانة العامة .

(ج) اللجان الفنية :

قررت المادة الرابعة من ميثاق الجامعة العربية تأليف لجان خاصة للشئون المبينة فى المادة الثامنة وهى الشئون الاقتصادية والمالية ، والمواصلات ، الشئون الثقافية ، مسائل الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين ، الشئون الاجتماعية والشئون الصحية .

وتمثل دول الجامعة بمندوب أو أكثر فى كل لجنة . ويجوز أن يشترك فيها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى بناء على قرار من مجلس الجامعة . ويعين

المجلس لكل لجنة رئيساً لمدة سنتين على الأقل . وتصدر قرارت هذه اللجان بأغلبية الأصوات .

وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على دول الجامعة .

وقد ساهمت هذه اللجان فى تحقيق تعاون عربى كبير عن طريق المؤتمرات والحلقات العربية التى دعت لانعقادها كالمؤتمرات الطبية والهندسية والثقافية ، وحلقات الدراسات الاجتماعية ومؤتمر خبراء الجراد الخ . . . كما أنها توصلت إلى إقرار مشروعات لاتفاقيات عربية وافق عليها مجلس الجامعة وأبرمتها الدول الأعضاء كاتفاقية الجنسية ، واتفاقية تنفيذ الأحكام واتفاقية الإعلانات والإنابات القضائية ، واتفاقية تسليم المجرمين ، واتفاقية اتحاد البريد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، واتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية ، واتفاقية تسهيل التبادل التجارى والترانسيت (١٩٥٣) ، واتفاقية الوحدة الاقتصادية بين الدول العربية (سنة ١٩٦٢) ، والاتفاقية الخاصة بإنشاء المؤسسة المالية العربية للإنماء الاقتصادى (سنة ١٩٦٠) ، واتفاقية المنظمة الدولية العربية للدفاع الاجتماعى ضد الجريمة ، واتفاقية المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، واتفاقية اتحاد إذاعات الدول العربية الخ . .

٦ — الشخصية الدولية لجامعة الدول العربية :

تتمتع الجامعة العربية بالشخصية القانونية فى الميدان الداخلى والميدان الخارجى [1] طبقاً لأحكام المادة (١٤) من ميثاق الجامعة العربية واتفاقية

(١) ينازع البعض فى الاعتراف بالشخصية الدولية لجامعة الدول العربية ، أنظر :
M. Mouskheli, "La Ligue des Etats Arabes", Revue générale de Droit International, 1946.

مزايا وحصانات جامعة الدول العربية .

وتظهر شخصية الجامعة العربية فى الميدان الداخلى ، فهى تتمتع بأهلية تملك الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها وأهلية التعاقد والتقاضى ، أما فى الميدان الخارجى فتظهر أهلية الجامعة العربية فيما يلى :

(ا) حق التمثيل الدبلوماسى : لجامعة الدول العربية أن تمارس التمثيل الدبلوماسى فى نطاق اختصاصاتها .

(ب) حق إبرام الاتفاقات الدولية : لمجلس الجامعة طبقاً لنص المادة الثالثة من الميثاق أن يقرر وسائل التعاون مع الهيئات الدولية فيستطيع المجلس عقد الاتفاقات الدولية اللازمة مع هذه الهيئات ، كما يستطيع عقدها مع الدول الأعضاء ويصدر قراره بالإجماع .

وتطبيقاً لذلك قام مجلس الجامعة بإبرام اتفاقية مع منظمة الأمم المتحدة للثقافة والتربية والتعليم فى ٧ فبراير ١٩٥٦ . كما ابرم اتفاقية للتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة فى سنة ١٩٥٩، واتفاقية أخرى مع منظمة العمل الدولية سنة ١٩٥٨ الخ . . .

(ج) مزايا وحصانات الجامعة العربية : يتمتع أعضاء مجلس الجامعة العربية ولجانها وموظفيها الذين ينص عليهم النظام الداخلى بالمزايا والحصانات الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم ، وتكون حرمة المبانى التى تشغلها الجامعة مصونة [٢] (المادة ١٤) .

= ويعترف البعض الآخر بأنها اتفاق اقليمى ويرفض فى نفس الوقت تطبيق أحكام الفصل الثامن من الميثاق عليها . فيلاس المرجع السابق ، صفحة ٥١ — ٥٣ .

انظر أيضا

Boutros Ghali, **Contribution à l'étude des ententes régionales**, 1949, p. 149.

(٢) سنتكلم عن ذلك بالتفصيل عند الكلام على امتيازات وحصانات المنظمات الدولية.

التطورات التي لحقت الجامعة العربية :

ورغبة في تقوية وتوثيق التعاون بين دول الجامعة العربية وحرصاً على استقلالهـا واستجابة لرغبة شعوبها في ضم الصفوف لتحقيق الدفاع المشترك عن كيانها وصيانة الأمن والسلام ووفقاً لمبادىء ميثاق الجامعة وميثاق الأمم المتحدة ولأهدافها وتعزيزاً للاستقرار والطمأنينة ، قامت حكومات الدول العربية بالتوقيع على معاهـدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة التي وقعت سنة ١٩٥٠ ودخلت في دور التنفيذ في سنة ١٩٥٢ ، وهو ما سيأتي شرحه عند عرض التعاون الاقتصادي والعسكري بين الدول العربية .

هذا وقد نادت الجامعة العربية دائماً — والحق يقال — الدول العربية بالعمل على تحقيق التعاون الصادق فيما بينها في الميادين العسكرية والسياسية والاقتصادية ، وعالجت صور التعاون المختلفة واتخذت بشأنها القرارات ووضعت الخطط الواقية التي لو نفذت على وجهها الصحيح لأكسبت العرب القوة والمنعة . وإذا رجعنا إلى المؤتمرات التي عقدت بين الدول العربية ، في أعقاب عدوان ٥ يونيو سنة ١٩٦٧ ، لوجدنا أن الموضوعات التي تعرضت لها هـذه المؤتمرات سبق لمجلس جامعة الدول العربية ولمؤتمرات القمة العربية إصدار قرارات بشأنها سواء فيما يتعلق بالتضامن العربي أو التعاون العسكري أو القواعـد والأحلاف العسكرية .. إلخ . ولو عملت الدول العربية على تنفيذ تعهداتها والتزاماتها بصدق وإخلاص لـكانت خير سند للأمة العربية في أزمتها الأخيرة ولتحققت الأهداف التي يرجوها كل عربي للوطن العربي الـكبير .

ثانيا – وحدة مصر وسوريا :

في ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٧ صدر عن مؤتمر نواب سوريا وأعضاء مجلس الأمة

المصرى المجتمعين معا بجلسة مشتركة فى دمشق قرار تاريخى أعلنوا فيه رغبة الشعب العربى فى مصر وسوريا بإقامة اتحاد فيدرالى بين القطرين . وأصدر مجلس الأمة المصرى فى نفس التاريخ بياناً بارك فيه هذا القرار ، استحث فيه كلا من الحكومتين السورية والمصرية فى السير قدماً نحو الوحدة الكاملة المنشودة التى هى أساس الوحدة العربية الشاملة أعظم أركان السلام فى هذا الركن من أركان العالم .

وفى أول فبراير سنة ١٩٥٨ أعلنت الحكومتان المصرية والسورية بياناً مشتركا فى القاهرة أعلن اتفاق الحكومتين على توحيد سورية ومصر فى دولة واحدة اسمها الجمهورية العربية المتحدة . وفى ٥ فبراير أكد كل من مجلس النواب السورى ومجلس الأمة المصرى اتفاق الوحدة ، وفى ٢١ فبراير أجرى فى البلدين استفتاء شعبى على أسس الوحدة وعلى شخص رئيس الجمهورية ووافق الشعب عليها .

وقامت بذلك من الناحيتين الداخلية والدولية شخصية قانونية جديدة هى الجمهورية العربية المتحدة وانتهت الشخصية القانونية لكل من مصر وسوريا . واستجابت اليمن لنداء التآزر وسارعت لتتعاهد مع الدولة الجديدة فى اتحاد الدول العربية وهو اتحاد أوثق رباطا من جامعة الدول العربية احتفظت فيه اليمن بكيانها السياسى الخاص مع توجيه سياستها الدفاعية والخارجية توجيهاً مشتركا مع الجمهورية العربية المتحدة .

وعاشت الجمهورية الجديدة أياماً مجيدة فى تاريخها وسارت تذلل الصعاب من طريقها فى سبيل تحقيق أهدافها السياسية والاجتماعية والعربية ، غير أن الاستعمار والرجعية المحلية كانا لها بالمرصاد ، وعملا معاً على بذر بذور الفرقة بين الأمة العربية لوقف زحف الثورة إلى سائر أرجاء الوطن العربى ، ولفصم عرى الوحدة التى حققت أمانى العرب واعتبرت نواة لوحدة عربية شاملة . فكانت

نكسة الإنفصال بعمل إنفرادى من جانب سوريا فى ٢٨ سبتمبر ١٩٦١ وقيام انقلاب عسكرى رجعى فيها . ولم تقبل مصر المحافظة على الوحدة بعمل عسكرى بعد أن قامت الوحدة عن طريق إجماع ورغبة شعبية عارمة ، وأصدر رئيس الجمهورية العربية المتحدة فى ٥ أكتوبر سنة ١٩٦١ بياناً قرر فيه عدم وقوف « الجمهورية العربية المتحدة فى وجه قبول سوريا عضواً فى الأمم المتحدة » ، وبأنها لن تقف « حائلا دون عضوية سوريا فى جامعة الدول العربية » وبهذا البيان اعتبرت رابطة الوحدة التى قامت فى أول فبراير سنة ١٩٥٨ رابطة منتهية.

ثالثاً — التنسيق السياسى بين الجمهورية العربية المتحدة والعراق :

وبتاريخ ٢٧ مايو ١٩٦٤ عقد اتفاق للتنسيق السياسى بين الجمهورية العربية والعراق إدراكا منهما لزيف الفرقة المصطنعة التى تعكسها التقسيمات السياسية الحالية على الأرض العربية والتى فرضها الإستعمار وفق مصالحه فى الاستغلال والسيطرة وإيماناً من الدولتين بوحدة الأمة العربية ووحدة النضال والمصير العربى المشترك .

١ — مجلس الرئاسة : ويقضى الاتفاق بتشكيل مجلس رئاسة مشترك لكل من الجمهورية العربية المتحدة والجمهورية العراقية يتكون من رئيس جمهورية كل من الدولتين وستة أعضاء عن كل من الدولتين (المادة ١) . وتعين كل من الحكومتين أعضاءها فى المجلس بالشكل التالى :

(١) ثلاثة أعضاء متفرغون بدرجة وزير ، ويقوم الأعضاء المتفرغون بمتابعة تنفيذ قرارات مجلس الرئاسة المشترك وتنسيق الأعمال بين اللجان المشتركة وتقديم الدراسات والتوصيات إلى مجلس الرئاسة المشترك عند انعقاده .

(٢) ثلاثة أعضاء غير متفرغين من بين الحكومة .

ويجوز لمجلس الرئاسة المشترك دعوة خبراء وفنيين من كلا البلدين لحضور اجتماعاته إذا اقتضت الضرورة ذلك [1] .

ومقر مجلس الرئاسة المشترك مدينة القاهرة ويجوز دعوته إلى الانعقاد فى جهة أخرى بناء على طلب الرئيسين (المادة ٢) ويجتمع المجلس مرة كل ثلاثة أشهر ، كما يجتمع فى الحالات الضرورية باتفاق رئيسى الجمهوريتين المتعاقدتين .

ويختص مجلس الرئاسة المشترك بدراسة الخطوات اللازمة لإقامة الوحدة بين البلدين ، وتخطيط وتنسيق سياسة البلدين فى المجالات السياسية العسكرية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفى ميدان الإعلام ، كما يعمل على تحقيق الوحدة الفكرية بين شعبى الجمهوريتين عن طريق التنظيمات الشعبية اللازمة [2] . وقرارات المجلس إلزامية ونافذة بمجرد تصديقه عليها عدا القرارات التى تحتاج إلى استصدار قانون ليكون تنفيذها بعد المصادقة عليها حسب النظم الدستورية المعمول بها فى كل من البلدين .

٢ – المنظمات المشتركة : وأنشأ الاتفاق المنظمات المشتركة الآتية :

(ا) اللجنة السياسية .

(ب) القيادة العسكرية ، وتختص بتنسيق تسليح وتدريب وتجهيز القوات المسلحة للبلدين ، ووضع خطط العمليات وتحريك القوات المسلحة ، كما تتولى قيادتها وقت الحرب ، كما تتخذ القيادة العسكرية التدابير الكفيلة لمواجهة الحرب أو خطر الحرب ويعتبر أى اعتداء أو تهديد بالاعتداء على أى من الدولتين موجهاً للأخرى .

---

(١) أنظر المادة (٦) .
(٢) المادة (٥) الاتفاق .

(ج) اللجنة الاقتصادية .

(د) لجنة الثقافة والفكر .

(هـ) لجنة الفكر الاشتراكى العربى .

(و) لجنة التنظيم الشعبى .

(ز) أى لجان أخرى تقتضى الضرورة تكوينها .

وتقوم هذه اللجان المختلفة ، كل فى نطاق اختصاصها ، بدراسة وإعداد الموضوعات المختلفة الكفيلة بتحقيق الغرض من الاتفاق ، والموضوعات التى تحال عليها من مجلس الرئاسة المشترك [1] ، ويجوز لها دعوة خبراء وفنيين من كلا البلدين لحضور اجتماعاتها إذا اقتضت الضرورة ذلك .

٣ — الأمانة العامة : ويتولاها أمين عام بدرجة وزير ، ومقرها القاهرة . وتختص بتوجيه الدعوة لعقد مجلس الرئاسة المشترك ، وتحضير الموضوعات التى يبحثها المجلس وتدوين محاضر جلسات مجلس الرئاســـة المشترك والمنظمات المشتركة ، ونشر القرارات بعد المصادقة عليها بالطرق الدستورية المعمول بها فى كل من البلدين،وتضع ميزانية المجلس والأمانة العامة والمنظمات المشتركة [2] .

هذا ويقرر الاتفاق عدم تعارض أحكامه أو مساسها مع الحقوق والالتزامات المترتبة أو التى تترتب على كل من الدولتين بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة ، أو بمقتضى أحكام أى اتفاقية معقودة داخل نطاق الجامعة العربية [3] .

---

(١) انظر المواد ٧ ، ٨ من الاتفاق .
(٢) المادة التاسعة من الاتفاق .
(٣) المادة الحادية عشر .

وفى ١٦ أكتوبر سنة ١٩٦٤ أعلن اتفاق إنشاء القيادة السياسية الموحدة لجمهورية العراق والجمهورية العربية المتحدة للعمل على قيام الوحـدة الدستورية بين البلدين فى أقصر وقت ممكن، ودراسة المشاكل المختلفة التى تعترضها مع إيجاد حلول عملية لهـا تضمن مصالح الشعبين وتحافظ على مصالح الأفراد وتسعى إلى تحقيق الوحدة الوطنية وتنميتها . وأشار الاتفاق إلى أهمية إقامة التنظيمات الشعبية فى البلدين وضرورة تقويتها وتوحيدها تحت قيادة واحدة .

وحدد الاتفاق واجبات القيادة السياسية الموحدة كالآتى :

١ — اتخاذ كافة الخطوات العملية لتحقيق الوحدة الدستورية بين البلدين فى مدة أقصاها سنتان .

٢ — اتخاذ الخطوات العملية لتحقيق الوحـــدة السياسية بين الاتحاد الاشتراكى فى كل من البلدين .

٣ — الإشراف على السياسـة الخارجية والقوات المسلحة وشئون الدفاع والتخطيط الاقتصادى والثقافة والإرشاد القومى والتعليم والأمن القومى، وبحث الشئون الداخلية للبلدين وإيجاد الحلول ومتابعة تنفيذها .

رابعا : التنسيق السياسى بين الجمهورية العربية المتحدة واليمن :

لم يقـدر لليمن أن تصحو من غفوتها إلا أخيراً بعد أن ظلت سنين طويلة مضرب الأمثال فى التخلف السياسى والاقتصادى والاجتماعى بعد أن كانت يوماً ما « بلاد العرب السعيدة » . وقـد استطاع أحرار اليمن العصف بالملكية والرجعية فيها وأقاموا فيها ، ولأول مرة ، حـكما متحرراً تقدمياً وأعلنوا قيام الجمهورية العربية اليمنية يوم ٢٦ سبتمبر سـنة ١٩٦٢ . وساندت البلاد العربية المتحررة ثورة اليمن ، ووقفت الجمهورية العربية المتحدة إلى جانبها .

وقامت انجلترا فى عـدن والمحميات تضيق الخناق على الأحرار تحرض القبائل اليمنية على مقاومة الثورة خوفاً من انتشار عـدوى التحرر والاستقلال إلى الإمارات والمشيخات المجاورة .

وسعت اليمن إلى الوحدة العربية ، وتم اللقاء بينها وبين الجمهورية العربية المتحدة التى لم تتقدم لهـا بالخبرة الفنية أو المساعدة المادية أو التأييد السياسى فحسب ، ولكنها عبرت الحدود وتخطت الحواجز وقدمت لليمن أعز ما يمكن أن يقدمه المرء ، قدمت أرواح أبنائها فداء لحرية اليمن وحماية لاستقلالها ودعما لقدرتها .

وفى يوم ١٣/٧/١٩٦٤ تم توقيع اتفاقية التنسيق بين الجمهورية العربية المتحدة وبين الجمهورية العربية اليمنية وهى اتفاقية تطابق الإتفاقية المعقودة بين الجمهورية العربية المتحدة وبين جمهورية العراق ، وتنشىء نفس الأجهزة ويختص مجلس التنسيق العربى المصرى اليمنى أيضاً بدراسة وتنفيذ الخطوات اللازمة لإقامة الوحدة بين البلدين وتخطيط وتنسيق سياسة البلدين فى المجالات السياسية والعسكرية والإجتماعية والثقافية وفى ميدان الإعلام ، كما يعمل المجلس على تحقيق الوحدة الفكرية بين شعبى الجمهورية العربية المتحدة والجمهورية العربية اليمنية عن طريق التنظيمين الشعبيين فى البلدين والعمل على توحيدهما أيضاً فى المستقبل .

خامسا : الاتفاق الثلاثى تنسيق التعاون بين ليبيا والسودان والجمهورية العربية المتحدة :

التقى يوم ٢٥ ديسمبر ١٩٦٩ رؤساء الدول الثلاث للتنسيق بين دولهم فى المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والعسكرية . وصدر عنهم يوم ٢٧ ديسمبر بياناً مشتركا أعلنوا فيه إقامة جبهة عربية تنطلق بقدرات مصر والسودان وليبيا ، وتدعم الثورة الفلسطينية وتساند النضال العربى داخل الأراضى المحتلة . كما تقرر عقد إجتماعات دورية لمتابعة تحقيق الأهداف التى تعاقدوا

على تحقيقها وإنشاء لجان مشتركة فى كافة المجالات آنفة الذكر لتحقيق التعاون والتكامل بين الأقطار الثلاث .

وتحقيقا للخطة المتفق عليها ، اجتمع وزراء خارجية الدول الثلاث يوم ١١ يناير ١٩٧٠ فى القاهرة واتفقوا على تشكيل لجان وزارية مشتركة فى مجالات الشئون الخارجية والمواصلات والنقل والزراعة والثروة الحيوانية واستصلاح الأراضي والتربية والتعليم والشئون الإقتصادية والصناعية ، كما تم الإتفاق على أن تتم لقاءات مشتركة بين الوزراء المختصين فى المجالات الأخرى .

الاتحاد بين مصر وليبيا والسودان :

وقد اجتمع رؤساء الجمهورية العربية المتحدة وجمهورية السودان الديمقراطية والجمهورية الليبية فى الفترة ما بين ٤ إلى ٨ نوفمبر عام ١٩٧٠ واتفقوا على إقامة اتحاد فيما بين الدول الثلاث يكون نواة لأمل الوحدة العربية . ووضع الرؤساء الثلاث اتفاقا آخر يشتمل على الخطوط السياسية التى تنتهجها الدول الثلاث فى العمل من أجل إقامة الاتحاد ، وهو يتضمن خطط العمل فى الفترة الزمنية التى يجرى فيها التمهيد لإعلان الإتحاد الثلاثى .

وقد تضمن الاتفاق ، للعمل من أجل إقامة الإتحاد ، إنشاء قيادة سياسية واحدة تعمل للاسراع لتدعيم وتطوير التكامل والترابط بين الدول الثلاث وتتكون من رؤساء هذه الدول وتجتمع القيادة مرة كل شهرين ، وقد حدد الإتفاق اختصاصاتها ومهمة كل من اللجان التابعة لها .

وتتبع القيادة السياسية : لجنة عليا للتخطيط ، ومجلس واحد للأمن القومى ، ولجنة دائمة للمتابعة ، ثم لجان فرعية تشكل على المستوى الوزارى للشئون السياسية والإقتصادية والثقافية والإعلامية .

لجنة التخطيط : وتتكون من أعضاء القيادات السياسية للدول الثلاث (اللجنة التنفيذية العليا ومجلسا الثورة فى كل من السودان وليبيا) .

لجنة المتابعة الدائمة : وتمثل فيها كل دولة بمندوب .

اللجان الوزارية : وقد تم الاتفاق على أن تجتمع دوريا مرة كل شهر ، لإقرار خطوات العمل السياسى والإقتصادى والثقافى والإعلامى إلى أن يتم إنشاء الإتحاد .

وتختص اللجنة السياسية بمهمتين :

١ — تنسيق السياسة الخارجية للدول الثلاث .

٢ — تنسيق سياستها الداخلية الخاصة بالتنظيمات الشعبية فى كل منها .

ويدخل فى اختصاص اللجنة الاقتصادية جميع المسائل المتعلقة بالصناعة والزراعة والتجارة والنقل والمشروعات المشتركة التى يتم إقرارها[1] .

---

(١) ورد فى البيان الرسمى الذى حدد خطة العمل لاقامة الاتحاد ما يلى :

ان رؤساء الجمهورية العربية المتحدة وجمهورية السودان الديمقراطية والجمهورية الليبية الذين اجتمعوا فى مؤتمر خاص بالقاهرة فى الفترة ما بين ٥ ، ٩ رمضان سنة ١٣٩٠ — ٤و٨ نوفمبر سنة ١٩٧٠ قد تدارسوا فيما بينهم بالروح والصلات الاخوية التى جمعت وسوف تجمع دائما نضال شعوبهم التى تقف بين قوى الطليعة من نضال أمتنا العربية .

ان الرؤساء الثلاثة التقوا فى جو مشحون بالمسئولية التاريخية فى ظرف من أدق ظروف النضال العربى بسبب عاملين :

أولهما ـ ان الامة العربية تواجه من الخارج ومن الداخل محاولة انقضاض وتطويق تستهدف تجميد المد الثورى العربى مستغلة فى ذلك تواطؤ الاستعمار العالمى مع الصهيونية الدولية .

وثانيهما ـ أن الامة العربية فى هـــذا الظرف بالذات قد فقدت رجلا كان مجرد وجوده على رأس النضال العربى رمزا كافيا لحقيقة وحدتها .

ان الرؤساء الثلاثة فى المسئولية التاريخية قـــد وجدوا أثناء تداولاتهم معا ان الامة العربية واحتياجات مصـــيرها تدعوهم ملحة الى جهد مركز لتعميق أمل الوحـــدة العربية وتدعيمها .

ومما لاشك فيه أن هذه خطوات إلى الوحدة الشاملة لأمة مزقها أعداؤها ضد إرادتها وضد مصالحها . والوحدة بين الدول العربية طريق طويل قد تتعدد

=

ان الرؤساء الثلاثة كانوا على اقتناع كامل بأن عملهم من أجل الوحدة العربية بكل كماله وجلاله لابد له أن يكون عملا ايجابيا ومبادأة خلاقة تتقدم به الامة العربية خطوة الى الامام فى الوقت الذى يتصور فيه اعداؤها خطا ووهما انها مكرهة على خطوة الى الوراء .

ان الرؤساء الثلاثة فيما تدارسوا فيه كانوا يستلهمون وجدان أمتهم العربية ويستمعون الى نداء الواجب من ضميرها ويفكرون ويقدرون بتقدير عميق للالتزامات القوميةوالانسانية التى تتحملها أمتهم تجاه حركة التطور الشاملة من أجل حرية الاوطان وحرية الانسان . وان الرؤساء الثلاثة وهم يتدارسون فيما بينهم قد أعطوا العناية الضرورية لحماية أمل الوحدة .

من أجل ذلك فان بحثهم كان طويلا ومسئولا فى كل تجارب الماضى وعبره ، وفى كل أمانى المستقبل والضمانات المطلوبة لها . ولذا فان قرارهم كان وضع خطة للعمل يتضمنها اتفاق تفصيلى فيما بينهم يضع خطى ومراحل اقامة اتحاد بين أوطانهم الثلاثة المهيأة تاريخيا وجغرافيا لتكون الكيان والنواة من اجل وحدة الامل والعمل والمستقبل العربى .

ان الرؤساء الثلاثة وهم يتقدمون الى شعوبهم والى أمتهم العربية باتفاقهم بالعمل من أجل اقامة اتحاد بين أوطانهم يرجون بل ويثقون أن أمتهم سوف تقبل هذه الخطوة وتباركها باعتبارها تقدما الى الامام وباعتبارها اشارة واضحة الى الحقيقة الكبرى الى المصير العربى الواحد . وباعتبارها علما يزداد علو وارتفاعا من الاعلام التى حملها جمال عبد الناصر .

اعلان ثلاثى :

لقد أكدت اللقاءات المتصلة بين الرئيس أنور السادات رئيس الجمهورية العربية المتحدة والرئيس جعفر نميرى رئيس مجلس الثورة لجمهورية السودانالديمقراطية والرئيس معمر القذافى رئيس مجلس الثورة للجمهورية العربية الليبية حقيقة كبرى تلك هى أن كلا من ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وثورة السودان ٢٥ مايو ١٩٦٩ وثورة ليبيا فى الفاتح من سبتمبر ١٩٦٩ تصدر من نبع واحد وتسير فى طريق واحد وتتجه الى هدف واحد هو هدف الحرية والاشتراكية والوحدة التى تتمثل فيها تاريخيا وانسانيا ونضاليا كل المعطيات التى تريدها الامة العربية أساسا لمستقبل تتحقق به وفيه آمالها .

ان الثورات الثلاث يمكن أن يكون لها بحكم عوامل متعددة جغرافية وسياسية وفكرية مسئولية خاصة فى اطار حركة العمل الثورى وهى التزام محدد بخدمة أهداف الثورة العربية التى خطط لها وأرسى دعائمها القائد والمعلم جمال عبد الناصر .

ان هذه المسئولية الخاصة تدعو الثورات الثلاث الى جهد مشترك يتحمل أمانة استكشاف طريق الوحدة العربية باعتبارها هدفا أسمى وذلك على أسس تليق بكرامة هذا الهدف وتصونه من الجمود والارتجال ، وبما يظهر أمام جماهير شعوبنا ان الوحدة تعزيز لسيادتها وحماية لحقوقها ودعم لا يفوقه دعم لامنها . ان السير على هذا الطريق قد حدا بقيادة الثورات الثلاث الى أهمية وضرورة التحمل بأمانة التجربة الموحدة للعمل القومى لتكون منها اختيارا طليعيا لامانة العمل الوحدوى .

=

عليه الأشكال والمراحل وصولا إلى الهدف الأخير . وأى وحدة جزئية فى العالم العربى تمثل إرادة شعبين أو أكثر من شعوب الأمة العربية هى خطوة وحدوية متقدمة ، تقرب من يوم الوحدة الشاملة وتمهد جذورها فى أعماق الأرض العربية. وليس من قبيل الصدف أن جميع الدول العربية التى حصلت على استقلالها لم تلبث فى دساتير ما بعد الإستقلال أن نصت على أن شعوبها هى جزء من الأمة العربية، وهو إعلان لعزم هذه الدول على الوقوف صفاً واحداً أمام المستعمر وتخليص الأراضى العربية من براثنه .

المبحث الثانى

التنظيم الإقليمى الاقتصادى العربى

لا تملك أى دولة عربية بمفردها من الموارد والإمكانيات وتكامل عناصر الإنتاج بحدودها الراهنة ما يمكنها من أن تحقق لسكانها رخاء حقيقياً مستمراً أو قوة إقتصادية كبيرة على الصعيد العالمى .

فقد أدى تطور الرأسمالية فى العالم الغربى إلى نمو الإقتصاديات الغربية من ناحية وإلى ركود وتخلف الاقتصاديات العربية من ناحية أخرى . كما أدى إلى

= وتنفيذا لذلك فان قيادات الثورات الثلاث قررت ما يلى :

١ ـ تشكيل قيادة ثلاثية موحدة من الرؤساء الثلاثة تعمل للاسراع لتدعيم وتطوير التكامل والترابط بين جمهورية السودان الديمقراطية والجمهورية العربية الليبية والجمهورية العربية المتحدة .

٢ ـ انشاء لجنة تخطيط عليا .

٣ ـ انشاء مجلس للامن القومى .

٤ ـ انشاء لجنة متابعة .

٥ ـ انشاء لجان فرعية تتصل بقطاعات العمل المختلفة .

التسلط الأجنبى على الاقتصاديات العربية . وإلى إدماجها فى الاقتصاديات الغربية . وتشترك البلاد العربية فى أنها كلها بلاد متخلفة تكاد تتخصص فى إنتاج المواد الأولية اللازمة لصناعات الدول الغربية وفى أن اقتصاد كل منها يعتمد على محصول أولى واحد أو عدد ضئيل من المحصولات الأولية، ويتخصص بعضها بصفة أساسية فى إنتاج المواد الزراعية ، وبعض آخر يتخصص بصفة أساسية فى استخراج المعادن (البترول)، ويتخصص البعض الثالث فى إنتاج المواد الزراعية وفى استخراج المعادن معاً . ولذلك يمكن تقسيم الاقتصاديات العربية (وكلها اقتصاديات متخلفة) ، إلى ثلاثة أقسام :

القسم الأول : الاقتصاديات الزراعية ، ويندرج تحت هذا القسم مصر والسودان ، وسوريا ولبنان وشرق الأردن وفلسطين ، والمغرب العربى .

القسم الثانى : الاقتصاديات الاستخراجية : ويندرج تحت هذا القسم المملكة العربية السعودية ، والكويت وقطر والبحرين .

والقسم الثالث : الاقتصاديات الزراعية البترولية (المختلطة) ومثلها فى البلاد العربية العراق [1] .

وقد أدى ذلك إلى ضعف صناعاتها وانخفاض الدخل القومى ومتوسط الدخل الفردى بالقياس إلى الإمكانيات الطبيعية والبشرية التى تتمتع بها ، وبالقياس إلى الدخل القومى فى الدول الغربية النامية .

وقد ترتب على تخلف الاقتصاد العربى وتبعيته للاقتصاد الرأسمالى الغربى أن أصبحت تجارة البلاد العربية مع الخارج أكبر حجماً منها مع بعضها البعض وأدى التوسع فى الإنتاج للتصدير إلى تنافس البلاد العربية فيما بينها ، تنافساً

(١) انظر لبيب شقير ورفعت المحجوب ، المجتمع العربى ، ١٩٦٤ ، ص ٨٦ .

شجع عليه الاستعمار حتى يخفض من أسعار منتجات هذه البلاد . وأبرز الأمثلة على ذلك أن القطن السودانى الطويل التيلة يعتبر المنافس الوحيد للقطن المصرى فى السوق العالمية . ووجهت اقتصاديات العالم العربى نحو التكامل فصار الإنتاج فى خطوط أقرب إلى التوازى منها إلى الترابط ، وبدلا من أن تكون المبادلات بين أجزاء الوطن العربى هى الراجحة ، فالمشاهد هو العكس .

ومن جهة أخرى تواجه البلاد العربية الكثير من مصاعب التسويق نتيجة لهذا التفكك الاقتصادى مع إمكان سد احتياجات بعضها دون صعوبة . فسوريا والمغرب تجدان صعوبة فى تصريف القمح فى حين تستورد مصر كميات كبيرة من القمح الأجنبى . وتستورد الجمهورية العربية المتحدة اللحوم والأصواف الخام من الخارج مع توافر احتياجاتها فى البلاد العربية الأخرى وفى مقدمتها السودان إلخ . . وإذا وضعت صادرات المغرب والعراق وسورية فى كفة ، ووضعت واردات الجمهورية العربية المتحدة ولبنان والأردن والسعودية فى كفة أخرى ، لرجحت كفة الصادرات على كفة الواردات . كل ما فى الأمر أن الدول المصدرة تصدر إلى بلدان غير عربية وأن الدول المستوردة تستورد من بلدان غير عربية أيضاً .

كما تحكمت الدول الغربية فى تحديد أثمان المواد الأولية التى تخصصت الدول العربية فى إنتاجها لارتباط اقتصاديات الأخيرة واعتماده على اقتصاديات الأولى . وأدى ذلك إلى تحكم الدول الغربية فى الدخل القومى للبلاد العربية . ويتضح ذلك من تحكم أسواق الدول الأجنبية فى ثمن القطن وثمن البترول [1] .

---

(١) ويظهر ذلك واضحا فى اتفاقيات البترول التى عقدتها الشركات الاجنبية مع حكومات الدول العربية المنتجة للبترول . فقد جددت هذه الاتفاقيات وتحت ضغط النفوذ الاستعمارى ـ على نحو لا يعود على البلاد العربية الا بنصيب تافه من أرباح البترول ،
=

وقد ترتب على كل ذلك عدم تمكن الاقتصاديات العربية من القيام بالتنمية وإلى فتح الأسواق العربية أمام المنتجات الأجنبية وإغلاقها أمام المنتجات العربية ، وبذلك فقدت الدول العربية ، وهى فى مرحلة التنمية ، السوق الوطنية اللازمة لتصريف المنتجات وتجزأت هذه السوق إلى عدد كبير من الأسواق المغلقة أمام المنتجات العربية . كما أدى ارتباط الاقتصاديات العربية بالاقتصاديات الغربية أن أصبحت الأولى عرضة لكل التقلبات التى تحدث فى الثانية واتخذت التبعية الاقتصادية وسيلة للضغط على البلاد العربية فى سبيل اتباع سياسة معينة والدليل على ذلك ما لجأت إليه إنجلترا وفرنسا وغيرهما من الدول الموالية لهما من فرض الحصار الإقتصادى على مصر عقب تأميم شركة قناة السويس وذلك عن طريق تجميد الأرصدة المصرية فى إنجلترا وأمريكا ، وعن طريق الإمتناع عن شراء محصول القطن ، وعن طريق امتناع البنوك الأجنبية فى مصر عن تمويل هذا المحصول . ويزيد من خطورة هذه الأوضاع أن البلاد العربية ينقصها

=
ليعود الجزء الاكبر من هذه الارباح للشركات الاجنبية . وتحت تأثير الوعى العربى السياسى المتزايد ، عدلت هذه الاتفاقات على أساس مبدأ مناصفة الارباح مع الشركات الاجنبية منذ ١٩٥٠ . ولكن حتى بعد تقرير هذا المبدأ ، ما زال نصيب البلاد العربية ضئيلا ، خاصة وهذه الشركات تستطيع التلاعب فى حساباتها بطريقة تنقص من أرباحها وتنقص بالتالى ما يعود على البلاد العربية منها ، كذلك تحتفظ هذه الشركات لنفسها بالحق فى تحديد أسعار البترول العربى الخام حتى الآن فى السوق العالمية ، دون أن تأخذ رأى البلاد العربية المنتجة للبترول فى ذلك .

وفى ١٩ سبتمبر ١٩٦٧ صدر بيان رسمى عن اجتماعات الدورة الاستثنائية لمنظمة الدول المصدرة للبترول وقال البيان ان المنظمة أيدت مطالب العراق وليبيا فى رفع أسعار تصدير بترولهما بعد أن لاحظت المنظمة أن أسعار تصدير بترول ليبيا منخفضة دون مبرر.

وقال البيان ان المنظمة تؤيد تأييدا تاما المطلب « العادل » للدول الاعضاء (السعودية ـ ليبيا ـ الكويت ـ العراق ـ قطر ـ فنزويلا ـ أندونيسيا ـ ايران) فى تحقيق فائدة اكبر مما كانت تحصل عليه فى الماضى من تجارة البترول .

وقالت مصادر المنظمة ان رفع أسعار بترول العراق وليبيا قد يؤدى الى سلسلة ردود الفعل تنتهى برفع أسعار البترول فى العالم كله . واضافت أن طلب البلدين رفع أسعار بتروليهما سيتيح لهما زيادتها الى حد يقترب من أسعار الدول الاخرى المصدرة للبترول .

الكثير من المنتجات اللازمة للاستهلاك والتنمية ، وهو ما يضعف من مقاومتها للضغط الأجنبي الإقتصادى والسياسى .

ولهذا ظهرت ضرورة العمل على تحقيق وتوسيع التعاون الإقتصادى بين البلاد العربية وضرورة التغلب على الصعوبات السياسية — وترجع إلى اختلاف درجات النمو السياسي والاجتماعي فى مختلف الدول العربية وما يترتب عليه من تصادم بين القوى التقدمية والقوى الرجعية — وبذل الجهود فى سبيل تحقيق الوحدة الإقتصادية بين أجزاء البلاد العربية المختلفة خاصة وهى فى مجموعها فى مركز تحسد عليه من حيث إنتاج الغذاء وكفاية سكانها منه ، ومن حيث مصادر رؤوس الأموال اللازمة للاستثمارات المختلفة . كما تظهر بجلاء أهمية الاتجاه إلى التصنيع ، خصوصاً بعد أن نجحت الجمهورية العربية المتحدة فى هذا أيما نجاح وقضت على الوهم الذى سيطر طويلا على العالم العربى بأن البلاد العربية لا تصلح إلا للزراعة . والبلاد العربية تتوافر فيها المواد الأولية ومصادر الطاقة ورؤوس الأموال ، والسوق الضخمة والأيدى العاملة اللازمة وكلها عوامل تؤكد ضرورة التعاون العربى فى هذا المجال .

ومما لا شك فيه أن البلاد العربية فى أشد الحاجة إلى تخطيط جديد يشمل النواحى الإقتصادية بما يحقق التكامل والوحدة . ويكفى للمرء أن يتصور اقتصاداً عربيا متكاملا ، موحداً لا تنافس فيه فى ظل دولة عربية موحدة تبلغ مساحتها مساحة أوروبا تقريباً ، دولة عربية تملك أعظم موقع جغرافى فى العالم وتسيطر على أهم طريق بحرى ، دولة يبلغ عدد سكانها تسعين مليوناً من العرب ولديها الإمكانيات الاقتصادية المتكاملة ، دولة تستطيع الحصول على المزايا الاقتصادية التى تترتب على التكتل فى النطاق الاقتصادى الدولى بدلا من التجزئة العربية التى تحيط بها أخطار إقتصادية من سوق أوروبية مشتركة إلى خطر صهيونى خلقه الاستعمار فى وسط البلاد العربية حتى يتضح له بجلاء أن الوحدة بين البلاد العربية ضرورة إقتصادية قبل أن تكون ضرورة سياسية .

وقد شعرت الحكومات العربية بهذه الضرورة الملحة ، وقامت بعقد مجموعة من الاتفاقات تمهد إلى الوحدة الإقتصادية الشاملة ، أهمها على التوالى :

أولا — المجلس الاقتصادى المشترك :

أنشأت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادى بين دول الجامعة العربية (١٩٥٠) مجلساً إقتصادياً مشتركاً من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشئون الاقتصادية أو من يمثلونهم عند الضرورة لكى يقترح على حكومات تلك الدول ما يراه كفيلا بتحقيق تعاون الدول العربية على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه وإبرام ما تقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف (المادة السابعة) .

وللمجلس الاقتصادى أن يستعين فى أعماله بلجنة الشئون الاقتصادية والمالية التابعة لجامعة الدول العربية .

ثانيا — اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية :

وصاحب عقد الاتفاقية السابقة خطوات أخرى تنظم العلاقات الاقتصادية بين الدول العربية وتوطدها على أسس تلائم الصلات الطبيعية والتاريخية القائمة بينها وتحقق أفضل الشروط لازدهار اقتصادياتها وتنمية ثرواتها وتأمين رفاهية بلادها .

فاتفقت الدول العربية فى ٣/٦/١٩٥٧ على قيام وحدة إقتصادية كاملة بينها وعلى تحقيقها بصورة تدريجية وبما يمكن من انتقال بلادها من الوضع الراهن إلى الوضع المقبل دون الاضرار بمصالحها الأساسية . وكان من أهم أعمال الدورة الثامنة للمجلس الاقتصادى العربى التى عقدت فى الفترة من ٣٠ مايو إلى ٧ يونية

سنة ١٩٦٣ ، توقيع اتفاقية الوحدة الاقتصادية فى ٦ يونيو ١٩٦٢ وصدقت عليها خمس دول عربية [1] .

١ — الأهداف والوسائل : قررت دول الجامعة فى هذه الاتفاقية إنشاء وحدة اقتصادية كاملة تضمن بصورة خاصة للدول العربية ولرعاياها على قدم المساواة حرية انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال ، وحرية تبادل البضائع والمنتجات الوطنية ، حرية الإقامة والعمل والاستخدام وممارسة النشاط الاقتصادى وحرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمرافىء والمطارات المدنية ، وحقوق التملك والايصاء والارث (المادة الأولى) .

والوصول إلى تحقيق الوحدة بهذه الصورة ، إلتزمت الدول بجعل بلادها منطقة جمركية واحدة تخضع لادارة موحدة وتوحيد التعريفة والتشريع والأنظمة الجمركية ، توحيد سياسة الاستيراد والتصدير والأنظمة المتعلقة بها ، توحيد أنظمة النقل والترانزيت ، عقد الاتفاقات التجارية واتفاقات المدفوعات مع البلدان الأخرى بصورة مشتركة ، تنسيق السياسة المتعلقة بالزراعة والصناعة والتجارة الداخلية وتوحيد التشريع الاقتصادي بشكل يكفل لمن يعمل من رعايا البلاد المتعاقدة فى الزراعة والصناعة والمهن شروطاً متكافئة ، تنسيق تشريع العمل والضمان الاجتماعى ، تنسيق تشريع الضرائب وتلافى ازدواجها على المكلفين من رعايا الدول المتعاقدة ، تنسيق السياسات النقدية والمالية تمهيداً لتوحيد النقد بالبلاد العربية ، توحيد أساليب التصنيف والتبويب الاحصائية (المادة الثانية) .

٢ — مجلس الوحدة الإقتصادية : وأنشأت الاتفاقية مجلساً يسمى مجلس الوحدة الاقتصادية مقره القاهرة وإن كان له أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه .

---

(١) هى ج.ع.م وسوريا والعراق والاردن والكويت أنظر الرسوم الجمركية والتكتلات الاقتصادية ، مذكرات لطلبة الدكتوراه ، للدكتور عبد الحليم الرفاعى ص ٢٢٣ .

ويتألف المجلس من ممثل متفرغ أو أكثر لكل من الأطراف المتعاقدة وتصدر قراراته بأغلبية الثلثين (المادة الثالثة والرابعة) ويشمل اختصاصه كل ما يدخل فى مهام وسلطات الإتفاقية .

٣ — اللجان الدائمة : وتعاون المجلس فى مهمته لجان اقتصادية وإدارية تعمل تحت إشرافه بصورة دائمة أو مؤقتة . وقد قررت الإتفاقية إنشاء ثلاث لجان دائمة هى اللجنة الجمركية واللجنة النقدية والمالية واللجنة الإقتصادية . ولكل دولة إرسال من يمثلها فى هذه اللجان ويكون لها صوت واحد فيها (المادة الخامسة) .

٤ — المكتب الفنى الاستشارى : ويعينه مجلس الوحدة الإقتصادية من الفنيين والخبراء ويعمل تحت إشرافه . ويتولى المكتب الفنى دراسة وبحث المسائل التى تحال إليه من قبل المجلس أو من قبل لجانه وتقديم البحوث والمقترحات .

هذا وقد تعهدت حكومات الأطراف المتعاقدة بأن لا تصدر فى أراضيها أى قوانين أو أنظمة أو قرارات إدارية تتعارض فى أحكامها مع أحكام هذه الاتفاقية . وقررت المادة (١٤) تنفيذ الوحدة الإقتصادية بين البلاد العربية على مراحل يضع خطتها العملية مجلس الوحدة الإقتصادية ، وعلى الأخير أن يراعى عند مباشرته اختصاصاته بعض الأوضاع الموجودة فى بعض البلدان المتعاقدة على أن لا يخل ذلك بأهداف الوحدة الاقتصادية ، وأعطت المادة الخامسة عشرة للدول الأعضاء حق عقد الإتفاقيات الثنائية أو الجماعية التى تستهدف وحدة أوسع مدى مما قررته الإتفاقية .

وللدول الأعضاء غير الموقعة وللبلدان العربية غير الأعضاء الحق فى الانضمام إلى هذه المنظمة .

كما قرر الملحق الخاص بالاتفاقية إعطاء الأطراف المتعاقدين الحق فى عقد إتفاقيات ثنائية لأغراض استثنائية سياسية أو دفاعية مع بلد غير طرف فى هذه الاتفاقية بشرط عدم المساس بأهدافها . وحـدد الملحق الثانى إختصاصات مجلس الوحدة الإقتصادية خلال الخمس سنوات التالية بدراسة الخطوات اللازمة لتنسيق السياسة الإقتصادية والمـالية والإجتماعية عـملا على تحقيق أهداف الإتفاقية[1] .

وكانت نتيجة العمل العربى المثمر فى طريق التعاون الإقتصادى بين الدول العربية أن وضعت اتفاقية الوحـدة الاقتصادية العربية موضع التنفيذ فى ٣٠/٤/١٩٦٣ ، وتشكل مجلس الوحدة الاقتصادية ليباشر مهام الإشراف على البحوث والدراسات والإجراءات اللازمة لتنفيذ أهداف الاتفاقية .

وعقد مجلس الوحدة الاقتصادية عدة اجتماعات اتخذ فيها أكثر من أربعين قراراً ، وخلال دورته الثانية (٨ — ١٣/٨/١٩٦٤) اتخذ المجلس قراراً بإنشاء السوق العربية المشتركة حتى تحتل هذه السوق المـكان اللائق لها بين التكتلات الإقتصادية الدولية لتهب الأمـة العربية القوة الإقتصادية الذاتية التى تساهم فى تنمية الاقتصاد العربى ورفع مستوى معيشة الأمة العربية .

ثالثا ــ السوق العربية المشتركة :

رغبة فى تحقيق التقدم الإجتماعى والإزدهار الاقتصادى للدول العربية ، وإرساء لدعائم الوحدة الإقتصادية على أسس سليمة من التنمية الاقتصادية المتناسقة المستمرة ، ورغبة فى تحقيق التكامل الاقتصادى بينها وتوحيد الجهود لتحقيق أفضل الشروط لتنمية ثرواتها ورفع مستوى المعيشة وتحسين ظروف

---

(١) اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية ، الادارة الاقتصادية ، الامانة العامة ، ١٩٦٢ .

العمل ، قرر مجلس الوحدة الإقتصادية إنشاء السوق العربية المشتركة لتكفل حرية انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال ، حرية تبادل البضائع والمنتجات الوطنية والأجنبية ، حرية الإقامة والعمل والاستخدام وممارسة النشاط الاقتصادى ، حرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والموانىء والمطارات المدنية .

هذا وتكفل السوق العربية المشتركة حرية تبادل المنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية والمنتجات الصناعية بين الدول المتعاقدة طبقاً للقواعد التالية[1] :

١ — تثبت القيود المطبقة حالياً فى كل من الدول الأطراف وكذلك مختلف الرسوم والضرائب عند الاستيراد والتصدير بحيث لا يجوز لأية دولة منها فرض رسوم وقيود جديدة على منتجات هذه الدول .

٢ — تطبق حكومات الدول الأطراف فيما بينها مبدأ الدولة الأكثر رعاية فيما يتعلق بمبادلاتها التجارية مع الدول غير الأعضاء فى اتفاقية الوحدة الاقتصادية على أن لا يسرى ذلك على الاتفاقيات القائمة .

٣ — لا يجوز لحكومات الأطراف فرض رسوم أو ضرائب داخلية على المنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية والمنتجات الصناعية فيما بينها تفوق الرسوم أو الضرائب الداخلية الموجودة على المنتجات المحلية المماثلة أو على موادها الأولية .

٤ — لا تخضع المنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية والمنتجات الصناعية المتبادلة بين الدول الأطراف إلى رسم تصدير جمركى .

---

(١) أنظر أحكام السوق العربية المشتركة وقوائم السلع والرسوم ، المجلد الاول مجلس الوحدة الاقتصادية ، القاهرة فى أول يناير سنة ١٩٦٥ .

٥ — لا يجوز إعادة تصدير المنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية والمنتجات الصناعية المتبادلة بين الدول الأطراف المتعاقدة إلى خارج السوق إلا بعد الحصول على موافقة الدول المصدرة ما لم يكن قد أجريت عليها عمليات تحويل صناعية تكسبها صفة المنتجات الصناعية المحلية فى الدولة المستوردة. كما لا يجوز إعادة تصدير نفس المنتجات المتبادلة بين دول السوق إلى أى دولة طرف فيه إذا كان سبق للدولة المصدرة أن منحت دعماً لتلك المنتجات وكان هناك إنتاج محلى مماثل فى البلد المعاد التصدير إليه .

٦ — لايجوز لأى دولة من الدول الأطراف منح أى دعم مهما كان نوعه لصادراتها من المنتجات الوطنية إلى الأطراف الأخرى المتعاقدة عندما يكون هناك إنتاج مماثل فى البلد المستورد للسلعة التى منح الدعم لها .

ومما لاشك فيه أن كل تكتل إقتصادى بين الدول النامية له فائدته ، فالدول الأخيرة فى حاجة دائما إلى أن تزيد من التعاون فيما بينها، وأى إتجاه نحو التضامن الوثيق فى علاقاتها من شأنه أن يقوى مركزها ، ويزيد من قوتها فى المساومة مع الدول المتقدمة . وتظهر أهمية ذلك بالنسبة للدول العربية التى تربطها صلة التاريخ المشترك والمصلحة المشتركة . والأتفاق بهذه الصورة مرحلة أولى من مراحل الوحدة والحكم عليه يتوقف على الروح التى يطبق بها . والمأمول أن يتم تنفيذ الاتفاق فى يسر وسهولة لتصل الدول العربية إلى تحقيق أهدافها [1] .

وقد قرر المجتمعون فى مؤتمر القمة العربى الرابع الذى انعقد فى الخرطوم — من ٢٩ أغسطس إلى أول سبتمبر ١٩٦٧ — الموافقة على المشروع الذى تقدمت به الكويت لإنشاء صندوق الإنماء الإقتصادى والإجتماعى العربى ، طبقاً لتوصية وزراء المال والإقتصاد والنفط الذى انعقد فى بغداد فى صيف نفس

---

(١) عبد الحكيم الرفاعى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٤١ .

العام . وفى مؤتمر الخبراء العرب الذى عقد فى مدينة الجزائر فى شهر أكتوبر سنة ١٩٦٧ — وهو مكمل لاجتماع بغداد لوزراء الاقتصاد والمال العرب — تم الاتفاق على تكوين تجمع اقتصادى عربى[1] . وكان أمام الخبراء العرب عدة تجارب هامة بالنسبة لقرارات اتخذت فى السنوات الطويلة الماضية ولم يتم تنفيذها . كان هناك قرار مضى على صدوره أكثر من عشر سنوات بإنشاء صندوق للإنماء تشترك فيه الدول العربية[2] برأسمال قدره ٢٥ مليون جنيه . وبالرغم من صغر حجم الأموال المعدة لعمليات التمويل وضعف إمكانياتها فى تحقيق أغراض التنمية فى دولة عربية واحدة ، فإن هذه المؤسسة لم يقدر لها أن ترى النور . كما حاولت الدول العربية منذ عام ١٩٥٣ تحديد التجارة بينها عن طريق التخفيضات الجمركية والتى تنظمها اتفاقية التبادل التجارى واتفاقية الترانزيت المعقودة بين دول الجامعة العربية ، ولكن بعد مرور ١٤ سنة على هذه الاتفاقية مازال حجم التجارة العربية لايزيد عن ٧ ٪ من مجموع تجارتها العالمية ، وذلك مع وجود اتفاقية الوحدة الإقتصادية . وبالتالى فقد عنى خبراء الاقتصاد بإبراز نقطتين رئيسيتين :

أولا : أن الدول العربية لم تدعم التضامن الاقتصادى فيما بينها بالدرجة التى تمكنها من توفير جزء كبير من الموارد التى تنفقها خارج المنطقة العربية . إذ توضح إحصائيات التجارة للدول العربية أنه يمكن لهذه الدول زيادة حجم التبادل التجارى فيما بينها إلى الحد الذى يدعم السوق العربية ويوسع نطاقها ويحقق لصناعتها وزراعتها التكامل الكبير . وفى الوقت نفسه توفر الكثير من العملات الصعبة التى تنفقها فى الخارج وتبقيها داخل المنطقة مما يساعدها على النمو الاقتصادى والاجتماعى السريع .

---

(١) الاهرام فى ١٩٦٧/١٠/٧ .

(٢) وافق عليه المجلس الاقتصادى العربى فى ١٩٥٧/٦/٣ .

ثانيا : أن لدى الدول العربية من الموارد المادية والبشرية ما يمكنها — كمجموعة — من النمو الإقتصادى والإجتماعى المنتظم دون حاجة إلى الإلتجاء للأسواق الأجنبية للحصول على المعونات والقروض الباهظة التكاليف والتى قد تستخدم كوسيلة للضغط السياسى .

رابعا — الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى :

وافق مؤتمر الجزائر على إنشاء صندوق التنمية برأس المال مبدئى قدره ١٠٠ مليون جنيه استرلينى تدفع الكويت منها ٣٠ مليون جنيه . وتحدد حصص الدول العربية التى ستساهم فى رأس مال الصندوق بعد اجتماع وزراء الإقتصاد العرب . ويصبح الصندوق قائماً بعد الاكتتاب فى ٧٥٪ من رأس المال .

وقد اتفق على أن يكون الأساس الأول للصندوق مساهمته فى المشروعات ذات الطابع الاستثمارى ، سواء المشروعات الاقتصادية البحتة أو المتعلقة بالعدوان على أن تترك السياسة الاستثمارية وتوزيع موارد الصندوق لمجلس محافظى الصندوق بعد تكوين هذا المجلس . واتفق على أن يكون المقر الرئيسى للصندوق دولة الكويت على أن تنشأ له مراكز فرعية فى بعض الدول .

والواقع أن صندوق الإنماء الإقتصادى والإجتماعى يعتبر خطوة جديدة بأن تصبح المنطقة العربية ذات اكتفاء ذاتى فيما يتعلق بحاجتها من القروض الخارجية . ولكن من الضرورى أن تتميز هذه القروض بالآجال الطويلة والشروط الميسرة . وأن توجه للاستثمار فى مختلف قطاعات الإقتصاد القومى على أساس مشروعات محددة معينة يتفق عليها بين الصندوق والدولة طالبة القرض .

كما يجب أن يكون الصندوق عقد ما يراه من قروض سواء فى الأسواق المحلية أم الدولية تدعيما لإمكانياته . وأن تقوم جميع الدول بسداد كامل رأس المال وقدره ١٠٠ مليون جنيه . وهذا الصندوق إلى جانب تدعيم صندوق التنمية الكويتى — الذى بلغ ما أقرضه إلى الدول العربية حوالى ١٤٢مليون دينار — يمكن من تخفيف اعتماد المنطقة على القروض من الأسواق العالمية وشروطها الصعبة .

وفى القرار رقم ٤٣٧ الصادر بتاريخ ٥/٢/ ١٩٧٠ عن المجلس الإقتصادى طالب المجلس دعوة الدول والإمارات العربية التى وقعت على إتفاقية إنشاء الصندوق للإسراع بالتصديق عليها والإ كتتاب فى رأس مال الصندوق وزيادة نسبة اكتتابها .

خامسا ــ اتحاد المدفوعات العربى :

أوصى مؤتمر المال والإقتصاد والبترول العربى الذى عقد فى بغداد بضرورة إنشاء اتحاد المدفوعات العربى ، وهذا المشروع ليس فى الواقع موضوعاً جديداً أو أمراً مستحدثا ، وإنما هو موضوع سبق دراسته ومناقشته بين كثير من علماء المال والاقتصاد ، بل إن الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية قامت بإعداد مشروع اتحاد المدفوعات العربى ، وذلك رغبة فى تحقيق أهداف اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية وما تستهدفه اتفاقية السوق العربية المشتركة من تكامل اقتصادى بين دول السوق ، ولدفع عجلة التقدم والتنمية فيها عن طريق زيادة حجم المبادلات فيما بينها ، ولتيسير تسوية المدفوعات المتعلقة بقيم السلع والخدمات المتبادلة بين الدول أعضاء السوق .

وإذا كان قيام السوق العربية المشتركة يعتبر من أهم الخطوات المحلية التى اتخذت فى السنوات الأخيرة كخطوة لتحقيق الوحدة الاقتصادية بين الدول العربية . فإن هذه السوق لا يمكن أن تؤدى وظيفتها على الوجه

الأكمل فى ظل ظروف تختلف فيها النظم النقدية وسياسات المدفوعات الخارجية من دولة إلى أخرى من الدول الأعضاء فى السوق ، ولما كان من المتعذر فى الوقت الحاضر توحيد هذه السياسات وتلك النظم ، أصبح من الضرورى قيام اتحاد مدفوعات عربى يضم كافة الدول الأعضاء فى اتفاقية الوحدة الإقتصادية العربية ، تساهم كلها فى رأسماله بمبالغ يجرى تحديدها ، ويتولى تيسير المدفوعات بين الدول الأعضاء بحيث لاتقف قيود المدفوعات الخارجية عقبة فى سبيل اتساع حجم المبادلات بين الدول الأعضاء . ولن تكون اكتتابات الدول الأعضاء فى رأسمال الاتحاد أموالا مجمدة ، وإنما تعتبر فى الواقع جزءاً من الاحتياطات النقدية لتلك الدول أسوة باكتتاباتها الذهبية فى صندوق النقد الدولى .

والهدف من هذا الاتحاد هو مواجهة الصعوبات القائمة فى الوقت الحاضر أمام توحيد النظم النقدية وسياسة المدفوعات الخارجية بين الدول الأعضاء فى السوق العربية المشتركة وتيسير المدفوعات وتوسيع حجم المبادلات التجارية بينها .

وتقتصر أغراض الاتحاد عند إنشائه على عمليات المقاصة بين الدول الأعضاء وتبادل التسهيلات .

وتعتبر فترة السنوات الخمس الأولى من عمر الاتحاد مقياساً لمدى نجاحه فى أداء أغراضه وبعدها يجوز إعادة النظر فى تطوير أغراضه بما يمكنه من مساعدة الدول الأعضاء على تحسين موازين مدفوعاتها ، وهذا يقتضى توافر الأموال لدى الأتحاد بالقدر الذى يسمح بتحقيق مثل هذه الأغراض . ويمكن تدبير الأموال اللازمة عن طريق زيادة رأسمال الاتحاد أو تكوين احتياطى كاف أو الحصول على قروض وفقاً للمادة (١٥) من الاتفاقية التى تنص على أنه يجوز للاتحاد — فى سبيل تحقيق أغراضه — أن يحصل على قروض من الدول الأعضاء أو من الهيئات العامة أو شبه العامة أو الخاصة من الدول الأعضاء أو من الدول الأخرى أو من الهيئات الدولية .

وقد رئى أن تقتصر العضوية على الدول الأعضاء فى اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية باعتبار أن الاتحاد هو بالدرجة الأولى الأداة الفعالة لزيادة فاعلية الوحدة الاقتصادية ، بما يتيحه من تسهيل المدفوعات بين الدول الأعضاء .

سادسا ـ منظمة الدول العربية المصدرة للبترول :

١ — البترول العربى :

تحتوى البلاد العربية بتقديرات سنة ١٩٦٧ على حوالى ٦١٪ من احتياطى الزيت الخام المعلن والذى قدر بحوالى ٤٠٠ مليون برميل .

والدول العربية لاتزال فى بدء حياتها البترولية ، وما أنتجته حتى الآن لا يمثل إلا جزءاً صغيراً مما تختزنه أرضها . فالبترول المخزون فى السعودية والكويت والعراق وليبيا والجزائر يبلغ فى مجموعه حوالى ٨ أمثال ما أنتجته هذه البلاد منذ بدء الاستغلال ، وذلك على العكس من مناطق إنتاج البترول الأخرى فى العالم . فالمخزون فى الولايات المتحدة الأمريكية وفنزويلا لايتجاوز نصف ما استخرج منها ، أما فى الكتلة الشرقية فالمخزون يبلغ نصف ما استخرج .

وهذه النسبة الضخمة تبين مدى أهمية البلاد العربية فى الميدان الدولى ، وهى أهمية تتزايد مع الزمن وذلك لاستمرار اكتشاف احتياطيات جديدة

---

(١) هذا بينما تبلغ النسبة ١٠ ٪ فى الولايات المتحدة و٦ر٨ فى بلاد الكتلة الشرقية .
ويقدر بعض الجيولوجيين ان الاحتياطى الثابت والمعلن حاليا لا يوازى أكثر من ٥ ٪ فقط من الخام الممكن اكتشافه . ويؤيد ذلك توالى الاكتشافات البترولية فى العالم العربى . ويلاحظ انه ـ حتى الان ـ لم يتم اكتشاف كل الامكانيات البترولية فى أجزاء كثيرة من البلدان فى شمال أفريقيا ، وفى الصحراء الغربية ، وفى خليج السويس ، وفى المناطق البرية والبحرية بالخليج العربى .

فى البلاد العربية ولعدم اكتشاف احتياطيات جديدة فى المناطق الأخرى المنتجة للبترول مع استمرار استهلاك الموجود منها وازدياد الاحتياجات إلى البترول[1] .

---

(١) ولعل أكبر دليل عى أهمية البترول العربى ما قاله أحد خبراء البترول الاجانب (ج . ت بالوا) فى البحث المقدم منه الى مؤتمر البترول العربى الثانى المنعقـــد فى بيروت فى اكتوبر سنة ١٩٦٠ : ((قبل الحرب كات الولايات المتحدة ومنطقة الكاريبى هى المصادر الرئيسية للبترول الذى تحتاجـــه أوربا وآسيا وأمـــريكا اللاتينية . أما بترول الشرق الاوسط فلم يكن بذى أهمية فى الاسواق العالية . ولكن ما حل عام ١٩٥٠ الا وقد أصبحت الولايات المتحـــدة بلادا مستوردة . وكانت تحصل على معظم البترول المستورد من منطقـــة الكاريبى ، وتضاءلت كميات البترول المصدرة من الولايات المتحدة فأصبحت كمـيات اسمية فقط . وهكذا أصبحت منطقة الكاريبى مصدرا مهما للبترول بالنسبة للولايات المتحـدة كما أصبح الشرق الاوسط مصدر البترول الاساسى بالنسبة لاوروبا (الغربية) . وفى عام ١٩٥٩ أصبح الشرق الاوسط المصدر الرئيسى لتصدير البترول فى العالم ، فبالاضافة الى أنه استحوذ على الاسواق فى نصف الكرة الشرقية (آسيا وافريقية وأوروبا) فانه يقدم كميات مهمة من البترول لنصف الكرة الارضية (أمريكا))) . وعنوانه المشكلات الحديثة فى صناعـــة الزيت الدولية ، ص ٨ ، أنظر مقالة الخصائص الاقتصـــادية للوطن العـــربى للدكتورين محمد لبيب شقير ورفعت المحجوب ، كتاب المجتمع العربى ، ص ٥٦ .

وعندما توقف تصـــدير البترول العربى خـــلال الاسبوع الاول من تدخـــل الولايات المتحدة وبريطانيا عسكريا الى جانب اسرائيل فى عدوان ٥ يونيـــو ١٩٦٧ ، انزعجت الدول المستوردة وهى الدول الغربية كما عبرت عن ذلك صحافـــة البترول العالمية التى اعترفت بان ما توقف انتاجه من البترول بلغ حوالى ٩ ملايين برميل يوميا (العراق ١ر٣ مليـــون برميل ، الجزائر ٧٥٠ ألف برميل ، السعودية ٢ر٩ مليون برميل ، الكويت ٢ر٥ مليـون برميل ، ليبيا ١ر٧ مليون برميل ، أبو ظبى وقطر والبحرين ٦٤٥ ألف برميل) وأن الغرب لا يستطيع تعويض الا حوالى ٢ر٥ مليون برميل يوميا بزيادة الانتاج من الولايات المتحـــدة وفنزويلا وايران ونيجيريا ، واندونيسيا . واظهرت احصائياتها ان هذا المنع ســوف يؤثر تأثيرا عميقا فى الدول التى تعتمد على البترول العربى ومنها تسع دول تســـتورد من الدول العربية حوالى ٦٠ ٪ أو أكثر ، من حاجتها وهى : ايطاليا وبريطانيـــا والمانيـــا وفرنسا وهولندا واسبانيا وبلجيكا واليـــابان واستراليا والهنـــد . وأفصحت صحافة البترول العالمية عن أهمية البترول العربى بعـــد استئناف تصديره بقولها : ((ان منع البترول عن الولايات المتحدة وبريطانيا لا ينتظر أن يشكل صعوبات كبيرة ذلك أن ماتستهلكه هاتان الدولتان يبلغ حوالى ١ر٢ مليون برميل يوميا . فاذا اقتصر المنع عنهما امكن التغلب على ذلك بزيادة انتاج ايران وفنزويلا واستخدام البترول فى أسواق الدول الاخـــرى . وان اغـــلاق قناة السويس وأنابيب البترول التى تصل الى البحر الابيض قـــد تحدث صعابا ولكن يمكن التغلب عليها لوجود فائض من ناقلات البترول)) .

انظر مقالة الدكتور محمود أمين السابق الاشارة اليها .

وبعبارة أخرى يمكن القول أن اقتصاد أوربا الغربية يعتمد فى الحصول على ما يزيد عن ٧٥٪ من احتياجاتها من البترول ، على بترول الشرق الأوسط الذى يمثل البترول العربى الجزء الأكبر منه[1] . خاصة وقد زاد احتياج الولايات المتحدة لبترولها ولبترول فنزويلا ولنقص الدولارات لدى الدول الغربية التى تمكنها من دفع مستورداتها من البترول من منطقة الدولار . كما يزداد اعتماد البترول الأمريكى ، من سنة إلى أخرى ، على بترول الشرق الأوسط لعدم كفاية مواردهـــا منه وموارد فنزويلا لمواجهة احتياجاته .

ولاتعبر ضخامة الإنتاج وحدها عن الأهمية الحقيقية لمراكز البترول الإنتاجية ، فالأهمية الحقيقية لأى منطقة إنتاجية تدل عليها نسبة مساهمتها فى حركة البترول العالمية وتجارته ، ومقدار ما تسهم به فى إشباع الاحتياجات العالمية من الزيت ، فالولايات المتحدة الأمريكية هى أكبر دولة منتجة للزيت فى العالم ، ولـكنها تستهلك أكثر مما تنتج ، وتستورد أكثر مما تصدر .

وترجع أهمية البلاد العربية فى هذا المجال إلى أنها أعظم مصدر لإمدادات الزيت فى العالم . وفى ١٩٦٧ ساهم البترول العربى بنسبة ٥٤٪ من إجمالى صادرات البترول العالمية التى بلغت حوالى ٨٥٠ مليون طن .

ويشكل البترول العربى ٧٥٪ من واردات أوربا الغربية من البترول .

---

(١) واكثر من ذلك ، فان البترول العربى أكثر رخصا لاوروبا الغربية من اى بترول آخر . فالسعر المعلن لخام رأس تنورة (٢٤ درجة جودة أمريكية) كان ١ر٨٠ دولار ، وسعره فى لندن ٢ر٢٠ دولار [باحتساب ٤٠ سنت كاجر شحن عن طريق قنـــاة السويس] ، فى حين أن السعر المعلن لنفس نوع الخام فى فنزويلا كان ٢ر٧٦ دولار ، وسعره فى لندن هو ثلاثة دولارات [باحتساب ٢٤ سنت تكاليف شحن الى لندن] . إى أن سعر الخام الفنزويلى يزيد على سعر الخام العربى بمقدار ٨٠ سنت للبرميل .

وهى تحصل على ٥٥٪ من إجمالى صادرات البلدان العربية فى الشرق الأوسط كما تحصل على ٩٦٪ من إجمالى صادرات ليبيا والجزائر .

واليابان أيضاً تحصل على معظم احتياجاتها من الزيت من المشرق العربى فهى تتلقى ١٨٪ من إجمالى صادراته البترولية .

والجدير بالذكر أن أكثر من ٤٦٪ من استهلاك العالم — باستثناء الولايات المتحدة — تنتجه البلدان العربية[١] .

وازدياد أهمية البترول بوصفه مادة لاغنى عنها فى كسب الحروب ، وبوصفه أساساً تقوم عليه الصناعات فى الاقتصاديات النامية ، وبوصفه مادة أولية فى كثير من الصناعات الحديثة التى تسمى بالصناعات « البتروكيمائية » أدى إلى تعرض البترول العربى لحرب اقتصادية تستهدف النيل من المورد الذى يعتبر مصدر الدخل الأساسى لمعظم الدول العربية المنتجة للبترول ومصدراً هاماً من مصادر النقد الأجنبى للدول العربية التى يمر بها البترول كسوريا ولبنان والجمهورية العربية المتحدة[١] ، وذلك عن طريق[٢] :

---

(١) العراق . يحصل على ٣٨٨ مليون دولار من عوائد البترول وتمثل هذه العوائد حوالى ٦٠ ٪ من دخله القومى البالغ ٦٤٧ مليون دولار .

السعودية : تصل عائدات البترول فيها الى حوالى ٧٥٤ مليون دولار من مجموع الدخل وقيمته ٩.٨ ملايين دولار أى بنسبة ٨٣ ٪ من مجموع الدخل .

الكويت : يحصل على ٦٥١ مليون دولار من عوائد البترول التى تمثل حوالى ٨٢٪ من الدخل البالغ ٧٩٥ مليون دولار .

أما ليبيا : فتحصل على ٣٨٩ مليون دولار من عائدات البترول من مجموع الدخل البالغ ٥٢٦ مليون دولار أى بنسبة ٧٤ ٪ . وفى الوقت نفسه تشكل عوائد البترول نسبة عالية جدا من حصيلة الصادرات والمدفوعات الاساسية لهذه الدول . فهى تشكل ما بين ٨٠ و١٠٠ ٪ من مصادر تمويل ميزانياتها ، وتمثل أيضا ٩٥ الى ١٠٠ ٪ من مصادر عملاتها الاجنبية . واذا أخذنا صادرات البترول فى ليبيا مثلا على ذلك لوجدنا انها تمثل ٩٩ ٪ من مجموع صادراتها كما أن دخل ليبيا من البترول يغطى ١٠٠ ٪ من ميزانية التنمية فيها واكثر من ٩٠ فى المائة من موارد الميزانية العامة .

وهناك عدد من المشروعات فى بعض الدول العربية تعتمد كلية على انتاج البترول فيها كما هو الحال بالنسبة لمعامل تكرير المياه فى الكويت وقطر والبحرين وكذلك مشروعات القوى الكهربائية فى هذه الدول التى يمكن أن تتوقف بتوقف انتاج البترول .

وتدل جميع هذه الارقام بوضوح على مدى اعتماد اقتصاديات الدول العربية المنتجة للبترول على صادراتها البترولية فى تمويل جميع أوجه النشاط الاقتصادى والاجتماعى لشعوبها .

(٢) مقالة للدكتور محمود أمين ، الاهرام ١٩٦٧/١٠/٣ .

١ — استنزاف أكبر قدر من البترول العربى بأرخص الأسعار لصالح المستفيدين من شركات ودول مستهلكة ، وذلك فى ظل الأوضاع السياسية والعسكرية التى تسود المنطقة العربية ، وقد نجح المستفيدون فى تحقيق ذلك نجاحاً كبيراً .

٢ — محاولة إضعاف القدرة التنافسية للبترول العربى تدريجياً بالكشف عن موارد بديلة للبترول فى غير الدول العربية وتطوير وسائل النقل للإستغناء عن الطرق العربية لمرور البترول كقناة السويس وخطوط الأنابيب ، ثم العمل على إيجاد موارد بديلة للطاقة كالطاقة الذرية أو البترول الصناعى .

ونجح المستفيدون من البترول فى تنظيم صفوفهم وتخطيط أعمالهم تخطيطاً علمياً دقيقاً منتهزين الأوضاع السياسية والاقتصادية والعسكرية التى تسود المنطقة العربية ومنتهزين الفرقة بين البلاد العربية . وإن كانت هذه المحاولات لم تنجح نجاحاً كبيراً حتى الآن ، إلا أنها تشكل مصدراً للخطر يواجه الدول العربية منفردة ومجتمعة .

ومن جهة أخرى فإن البترول ، وهو يمثل طاقة حيوية لازمة للصناعة ، سلاح قوى فى يد البلاد العربية ، يمكنها إذا ما توحدت سياستها ومصالحها ، من التأثير فى الميدان الدولى بطريقة تكفل لها استرداد حقها والمحافظة على استقلالها ، كما يمكنها من رفع اقتصادياتها وبناء الصناعة فى بلادها المختلفة . فقد مضى على بداية عصر البترول فى هذه البلاد ما يزيد على الثلاثين سنة وما تزال البلاد العربية بعيدة عن أن تكون فى صف المناطق المستهلكة صناعياً للبترول . وليس لهذه الدول إلا مهمة ثانوية وهى تصديره لكى يتم تصنيعه فى الخارج ، بينما هى تعانى من التخلف السياسى والاقتصادى الكبير ولا تحصل إلا على الفتات من المغانم البترولية مع أنها صاحبة الشأن الأول ، ولا يصل إلى إنمائها من هذه

الفئات إلا القليل[1] . واذا تناولنا الدول العربية المنتجة للبترول فإننا نجد بعضها فى حالة من التخلف الشديد عن التطور السياسى والاجتماعى والاقتصادى (شبه الجزيرة العربية وليبيا) أو فى حالة تخلف اقتصادى (الجزائر والعراق) ، رغم ينابيع الثروة الهائلة الموجودة بها ، ويذهب الجزء الأكبر من الأرباح إلى الشركات الأجنبية التى تتحكم فى الأسعار بمنطقها الإحتكارى العالمى[2] ، فضلا

---

(١) وما تحصل عليه الدول المنتجة للبترول لا يمثل الا جزءا من حقها الطبيعى ولكنها لا تزال تحاول زيادة عائداتها بمختلف الطرق . فالعائد على الدول العربية المنتجة للبترول يتراوح بين ٧٥ ـ ٨٥ سنتا للبرميل ، فى حين أن البرميل الواحد من منتجات البترول الذى يباع فى الدول المستهلكة له يعطى لحكوماتها حوالى ٥٧٥ سنتا للبرميل الواحد كأرباح وضرائب .

ويمتاز البترول العربى بانخفاض نفقات استخراجه وبالتالى بزيادة عائدات الاستثمارات الموظفة فيه . ويرجع ذلك الى :

١ ـ معدل انتاج البئر : وهو مرتفع فى البلاد العربية [العراق ١٠٤١٩ برميلا يوميا ، السعودية ٧١٠٠ ، أبو ظبى ٧٠٨٨ ، وقد بلغ معدل الانتاج اليومى فى احدى الآبار الليبية ٧٤ ألف برميل] وهذا المعدل ينخفض فى المناطق الاخرى [الولايات المتحدة ١٢ ، كندا ٤٤ ، الاتحاد السوفيتى ٦٧ ، فنزويلا ٢٨٠] .

وهذا يؤدى الى امكان انتاج كميات ضخمة بحفر أقل عدد ممكن من الآبار وبالتالى انخفاض التكلفة .

٢ ـ عمق الآبار : ومتوسط هذا العمق قليل نسبيا فى البلاد العربية ، بل ان معظم الانتاج يتم فيها بالتدفق الطبيعى مما لا يستدعى استخدام الوسائل الصناعية للاستخراج بالضخ والحقن .

٣ ـ نسبة النجاح فى اكتشاف البترول : وهى عالية جدا فى البلاد العربية [٢٥ ٪] بالمقارنة بالمناطق الاخرى [الولايات المتحدة ١٪] وهذا يقلل المخاطرة ويؤمن الاستثمارات.

٤ ـ نفقات البحث : وهى منخفضة فى البلاد العربية لغزارة الاحتياطى المكتشف مما يؤدى الى انخفاض نصيب الوحدة من هذه النفقات .

٥ ـ الاستثمارات المطلوبة : وهى منخفضة جدا فى البلاد العربية [٦٩ دولار لانتاج برميل واحد فى العراق ، ١٤٩ فى ليبيا ، ١٦٠ فى السعودية] وذلك بالمقارنة بالمناطق الاخرى [الولايات المتحدة ٣١٥٥ ، فنزويلا ٨٦٣] .

وعليه فان عائدات الاستثمارات الموظفة فى صناعة البترول العربية تزيد بكثير عما هى عليه فى مناطق الانتاج الرئيسية الاخرى فى العالم ، مما يؤدى الى سرعة استرداد هذه الاستثمارات فى البلاد العربية .

(١) يلاحظ أن شركات البترول الكبرى تستأثر بالجانب الاعظم من انتاج كبريات البلدان المصدرة للبترول فى العالم بوجه عام . فقد بلغ انتاج هذه الشركات فى ١٩٦٧ حوالى ٨٧ ٪ من اجمالى انتاج الدول الاعضاء فى منظمة الاوبك التى تضم ستا من كبريات الدول العربية المنتجة للبترول [السعودية ، ليبيا ، الكويت ، العراق ، أبو ظبى ، قطر] .

=

عن أن البترول ثروة زائلة لاتتجدد ، فما يستخرج منه الآن لايعوض ثانية[1] إلا باكتشاف حقل جديد ينضب تدريجياً بعد ٥٠ أو ٧٠ سنة أو أكثر ، وهى فترة قصيرة فى حياة الأمم[2] . ومعنى ذلك أن الدول العربية لاتحصل على حقها كاملا من ثروتها البترولية وأن هذه الثروة تستنزف تدريجياً .

وأية دولة عربية بمفردها لاتستطيع مهما بلغت قدرتها أن تواجه الموقف المنظم والمتكتل للمستفيدين من البترول لإسترداد حقوقها[3] . ولذلك أصبح

=

بينما تساهم الشركات المستقلة بحوالى ١١ ٪ . من انتاج دول الاوبك ، اما انتاج الشركات الوطنية فيها فلا يتجاوز ٥ر١ ٪ . وتبرز أهمية ذلك اذا لاحظنا ان هذه الشركات تحقق ارباحا خيالية من استثماراتها فى البلاد العربية ، فهى تحقق عائدا سـنويا قدره ٦٢ ٪ من استثماراتها فى الكويت ، ١٦ ٪ فى السعودية و ١١٤ ٪ فى قطر . بنما لا يتجاوز هذا العائد فى فنزويلا نسبة تتراوح بين ٢٠ و ٢٥ ٪ وفى الولايات المتحدة ١٠ — ١٥ ٪ .

(٢) وذلك على العكس من الانشطة الصناعية والزراعية الاخرى ، فالمصنع يجدد انتاجه كل يوم والمزرعة تجدد انتاجها كل موسم . مقالة الدكتور محمود أمين السابق الاشارة اليهـا .

(٣) وهذا ما تواجهه الآن الولايات المتحدة الامريكية وكذلك فنزويلا التى لم يعد لديها أكثر من نصف البترول الذى أنتجته حقولها خلال السنوات الماضية .

(١) وفى خلال الخمس عشرة سنة الماضية قامت ثلاث ازمات بترولية كانت الاولى أزمة تاميم البترول الايرانى فى عام ١٩٥١ ثم أزمة السـويس عام ١٩٥٦ ، ثم الازمة الحالية ، تعرضت خلالها الدول الغربية المستفيدة من البترول لمتاعب عديدة .

ففى أزمة ايران عام ١٩٥١ ، التى نشأت عقب تاميم البترول الايرانى وتوقف انتاجه ولم يكن تاثيرها عميقا لان ايران لم تكن تنتج وقتئذ الا ٧ ٪ من انتاج العالم الغربى ، وعندما انقطع ذلك الانتاج أمكن تعويضه من مناطق الانتاج الاخرى ومنها الدول العربية . ولكن برغم ذلك كان دافعا قويا لما اتخذته شركات البترول بعد ذلك من خطوات لتأمين مواردها البترولية .

وفى أزمة السويس عام ١٩٥٦ ، تعرضت أوربا الغربية لنقص شديد فى البترول وخاصة فى الشهر الاول من الازمة بسبب اغلاق قناة السويس وأنابيب بترول سوريا فنقصت واردات أوربا حوالى ٢٠ ٪ خلال شهر نوفمبر ١٩٥٦ ، ثم انخفض النقص تدريجيا الى ان بلغ حوالى ٤ ٪ فى شهر مارس ١٩٥٧ عندما أعيد فتح قناة السويس .

وكانت هـذه الازمة حدثا هاما فى تاريخ صناعة البترول لانها كانت باعثا ومحـركا للاستراتيجية الجـديدة التى اتبعتها الدول والشركات المستفيدة من البترول العـربى والتى تحرص على استمرار استفادتها منه وتتمثل هذه الاستراتيجية فى أمرين :

أولها : اتخاذ عدة احتياطات لمواجهة أزمات البترول العـربى ، ومنها زيادة المخزون

=

التعاون العربى لمواجهة هذا الخطر ضرورة اقتصادية لصالح كل دولة عربية منفردة ولمصلحة الأمة العربية مجتمعة . ولا بد من قيام هذا التعاون على دراسة مفصلة للمصالح الحقيقية للدول العربية ورغباتها وظروفها السياسية والاقتصادية، ثم التنسيق بين هذه المصالح والرغبات بما يحقق مصلحة كل دولة عربية منفردة، ومصلحة الأمة العربية مجتمعة . والدول العربية بين أحد أمرين :

١ — إما ترك الأمور تسير فى مجراها فى استغلال مواردهم لصالح المستفيدين واستنفاذها تدريجياً دون أن تترك أثراً واضحاً فى الاقتصاد العربى بسبب عدم الحصول على الحق الطبيعى فى العائدات ثم عدم استخدام هذا العائد استخداماً فعالا ، إلى أن ينضب البترول .

٢ — وإما أن تدرك الدول العربية مسئولياتها تجاه الأجيال الحاضرة والمستقبلة فتطالب مجتمعة بحقوقها الطبيعية وتستغل هذه العائدات استغلالا مفيداً، وتواجه بمنطق اقتصادى الحصار الذى يشنه المستفيدون من البترول العربى ، وعندئذ يصبح البترول العربى حقيقة ثابتة .

والمشكلة الأساسية التى تواجهها الدول العربية هى انخفاض عائداتها من البترول

=

منه فى دول غرب أوربا ، لما يكفى استهلاك شهرين أو ثلاثة ، ثم احتفاظ الولايات المتحدة بمخزون من البترول تحت الارض لاستخدامه عند الطوارىء ، ثم الاحتفاظ بطاقة كبيرة من الناقلات لنقل البترول الامريكى عبر الاطلنطى أو نقل البترول العربى حول أفريقيا .

حـ ـ ثانيهما : وضع خطة طويلة المدى تهدف الى ايجاد بديل لموارد البترول العربى من دول غير عربية وتطوير وسائل نقل البترول للاستغناء عن قناة السويس ، والبحث عن موارد أخرى للطاقة بدلا من البترول .

ثم جاءت الازمة الاخيرة فى يونية ١٩٦٧ ، وتسببت فى اغلاق قناة السويس وأنابيب البترول وتوقف البترول لبعض الوقت فانزعج المستفيدون من الدول والشركات وانطلقت صحافة البترول الغربية تشير الى الخطر الداهم الذى يهدد كيان الدول المستهلكة ، اذا ما انقطع البترول العربى عنها . ولا شك أن هذه الازمة ، التى لا تزال قائمة برغم استئناف ضخ البترول ، حافز أقوى لحرب البترول الخفية الطويلة المدى فيجند لها المستفيدون من البترول العربى كل ما فى جعبتهم من أسلحة .

واستنزاف هذه الطاقة بأرخص الأسعار . ومن ثم يمكن تحديد أهداف الدول العربية فى مواجهة هذا الموقف بأنه العمل على زيادة عائدات البترول والمحافظة على القدرة التنافسية للبترول العربى . وكلا الهدفين يكملان بعضهما ، فليس من الحكمة المغالاة فى العائدات دون مراعاة لما قد يترتب على ذلك من إضعاف القوة التنافسية للبترول العربى . وفى إطار هذين الهدفين يتحدد خط العمل العربى لتأمين مصالح الدول العربية[1] .

والسبيل الوحيد لتحقيق ذلك هو بالتعاون والعمل المشترك للدول العربية سواء المنتجة منها للبترول أو التى يمر بها البترول . فالمصالح العربية متشابكة ومتممة لبعضها : فأى من الدول العربية المنتجة للبترول لا تستطيع بمفردها أن تواجه وتطالب الشركات بزيادة عائداتها لأن فى استطاعة الشركات عندئذ أن تتجاهل طلبها حتى ولو اقتضى الأمر إيقاف الإنتاج والإستغناء عن إنتاج الدولة المتنازع معها اعتماداً على ما تملكه الشركات من حقوق فى الدول الأخرى ، ولهذا فإن تعاون الدول المنتجة أمر حتمى .

وبالمثل بالنسبة لدول مرور البترول فقد أثبتت الأزمة الحالية أن إغلاق أنابيب البترول وقناة السويس يؤثر تأثيراً جسيماً على أسعار البترول العربى وبالتالى على قدرته التنافسية لمناطق الإنتاج الأخرى فى فنزويلا وشمال وغرب إفريقيا حيث زاد إنتاج هذه المناطق خلال الأزمة .

وعلى ذلك فإن مواجهة الدول العربية للموقف البترولى تستوجب القيام بعمل جماعى تشترك فيه الدول المنتجة للبترول والدول التى يمر بها البترول . بحيث يهدف هذا العمل إلى زيادة عائدات الدول العربية مع المحافظة على القدرة التنافسية للبترول العربى فى الأسواق .

---

(١) أبعاد التعاون العربى لمواجهة الحرب على البترول العربى ، مقالة للدكتور محمود أمين ، عدد الاهرام فى ١٩٦٧/١٠/٥ .

أولا : فيما يتعلق بزيادة العائدات :

ما من شك فى أن حصول الدول العربية على حقها الكامل من عائدات البترول لا يتحقق إلا بقيام الدول باستثمار مواردها بنفسها ولكن ذلك لا يعتبر نجاحاً كاملا إلا إذا استمر إقبال الدول المستهلكة على البترول العربى . فالتأميم لا يعطى للدولة عائدات البترول بالكامل إلا إذا استمرت الدول المستهلكة فى إستيراد البترول العربى ، وهو ما قد تلجأ إليه مضطرة لفترة من الوقت على خفض استهلاكها منه والبحث عن موارد بديلة للبترول أو مصادر أخرى للطاقة . فبرغم أن البترول الروسى مثلا يباع بأسعار أرخص من أسعار البترول العربى وأن لدى روسيا قدرة إنتاجية كبرى إلا أن الدول المستهلكة لا تشترى منها أكثر من ١٠ ٪ من احتياجاتها لاعتبارات سياسية واقتصادية .

ولذلك فإن تحقيق الهدفين الأساسين وهما زيادة العائد من البترول العربى والمحافظة على قدرته التنافسية تستوجب العمل على تطوير علاقة الدول بالشركات العاملة بها لزيادة نصيبها من الأرباح[١] ، ثم بتكوين المؤسسات الوطنية للمساهمة فى هذا النشاط[٢] ، ثم بالعمل فى ذات الوقت على تماسك السوق البترولى لوضع

---

(١) وبالنسبة لتطوير علاقة الدول العربية بشركات البترول : فالمعروف أن مجموعة من شركات البترول الكبرى (البترول البريطانية ـ شل ـ أسو موبيل ـ حلف ـ كالتكس ـ ستاندرد والبترول الفرنسية تسيطر على معظم مناطق البترول العربى متبعة الاساليب الاحتكارية وهى الانفراد بالعمل دون اشتراك القطاع الوطنى ـ كما تقصر نشاطها على عمليات الانتاج دون تصنيع او تكرير البترول فجعلت من الدول التى تعمل فيها مجرد مستودع لخام تستنزفه دون مراعاة لصالح الدول المنتجة . وهو ما يستوجب ان تعمل الدول العربية على تطوير علاقاتها بهذه الشركات بما يسمح لها بالاسهام ايجابيا فى عملياتها بالمشاركة فى رأس مال هذه الشركات بنسبة لا تقل عن النصف ، ثم العمل على تصنيع جزء من الانتاج محليا .

(٢) وبالنسبة لاقامة مؤسسات البترول الوطنية : فقد انقضى عهد انفراد شركات البترول الاجنبية باستغلال موارد البترول العربى وأصبح قيام المؤسسات الوطنية فى كل =

أسعار البترول التى تدهورت فى السنوات الأخيرة[1] .

ثانيا : فيما يتعلق بالمحافظة على القدرة التنافسية للبترول العربى :

وذلك لإحباط الحرب التى يتعرض لها البترول العربى والطرق العربية التى يعبرها إلى أسواقه . وهو ما يستوجب القيام بالمشروعات التى ترجح نقله عبر الأراضى العربية[2]

=

دولة ضرورة وطنية لتتولى استغلال ما تستطيع استغلاله من موارد البترول بمفردها أو بالاشتراك مع الخبرات الاجنبية وفى القيام بتصنيع ونقل وتسويق البترول داخل البلاد او خارجها . وبالفعل قامت مؤسسات عربية للبترول فى الكويت والسعودية والعراق وسوريا والجمهورية العربية المتحدة والجزائر وان كانت لا تزال فى بدء مراحل نشاطها وبعضها لم يتقدم بعد الا خطوات قليلة فى سبيل الممارسة الفعلية للنشاط البترولى وانتزاعه من أيدى الشركات الاجنبية .

ولكن هذه المؤسسات العربية الناشئة تحتاج الى تدعيم كيانها وقدرتها واستفادة كل منها بخبرة الاخرى وتجاربها والتعاون فيما بينها حتى تستطيع كل مؤسسة أن تقوم بمهامها فى بلادها وهذا من أهم مجالات التعاون التى تحتاج اليها الدول العربية . وقد يكون هذا اجدى وانفع من محاولة تكوين شركة عربية واحدة للعمل فى مختلف الدول العربية بعد أن قامت معظم الدول العربية بتكوين شركاتها ومؤسساتها الوطنية كل فى بلدها .

(١) وبالنسبة للعمل على تماسك أسواق البترول : ولعل الاسعار من أهم العوامل التى تؤثر فى عائدات الدول العربية المنتجة للبترول . فقد كان تدهور هذه الاسعار خلال العشر سنوات الماضية بنسبة ١٢ ٪ سببا أساسيا فى خفض العائدات . وتعلل الشركات ذلك بزيادة العرض على الطلب وأن هذه الزيادة سببها ظهور مجموعة من الشركات المستقلة ودخولها أسواق البترول خلال العشر سنوات الماضية ثم بسبب تزايد انتاج البترول الروسى ونزوله الى الاسواق . وهذا الموقف يستوجب أن تتضامن الدول العربية وكذا الدول الاخرى المنتجة للبترول كفنزويلا وايران ونيجيريا والاتحاد السوفيتى وتتفق فيما بينها لتحديد ما يجب انتاجه من البترول ليتماسك سوق البترول فتستفيد كافة الدول المنتجة حصولها على سعر عادل . أنظر المؤلفة ، العلاقات الدولية العربية ١٩٧٠ صفحة ٢١ وما بعدها .

(٢) مشروعات نقل البترول العربى ، ان البترول المنتج من منطقة الخليج العربى ينتقل الى أوربا عن طريق خطوط الانابيب عبر سوريا ولبنان أو عن طريق قناة السويس بمعدل يبلغ حوالى ٥ ملايين برميل يوميا . ولكن هذه الكمية تتزايد سنويا باطراد ، ومن المنتظر أن تبلغ ١٠ ملايين برميل يوميا فى عام ١٩٨٠ وهذا ما يفيض عن طاقة الانابيب الحالية وقناة السويس . ولذلك فان الامر يستوجب تدعيم عمليات تعميق قناة السويس الى أقصى طاقة ممكنة تسمح لمرور أكبر طاقة ممكنة من الناقلات الضخمة وتنفيذ مشروعات أنابيب البترول عبر الاراضى العربية التى استكملت دراستها منذ زمن طويل وذلك لنقل ما يفيض عن طاقة الانابيب الحالية وقناة السويس . وتنفيذ هذه المشروعات يحتاج الى تضامن عربى قوى .

=

وتوثيق التعاون مع الدول المستهلكة له[1] .

٢ — منظمة الاقطار المصدرة للبترول[2]

Organisation of the Petroleum Exporting Countries (O.P.E.C.)

فى أعقاب تخفيض أثمان البترول الخام عام ١٩٦٠ ، دعت الحكومة

---

(١) توثيق التعاون مع الدول المستهلكة للبترول : ومن العوامل التى تساعد على تدعيم القوى التنافسية للبترول العربى فى أسواقه أن يتم التعاون المباشر بين الدول العربية المنتجة للبترول وبين الدول المستهلكة له . فالدول الاوربية واليابان هى المستهلك الاساسى للبترول العربى فى حين أنها أقل الدول مساهمة فى مشروعات تنمية الموارد البترولية اذ لا تتجاوز مساهمتها أكثر من ٢٠ ٪ من الاموال المستثمرة فى هذه المشروعات . فى حين تملك أمريكا وبريطانيا حوالى ٨٠ ٪ من الاموال مع انها لا تستهلك الا قدرا ضئيلا من البترول العربى . والشركات الامريكية والبريطانية التى تقوم بدور الوسيط بين الدول المنتجة والمستهلكة ، هى التى تقود الآن محاولات البحث عن موارد بديلة للبترول العربى وعن مصادر أخرى للطاقة تتغذى بها الاسواق الاوربية لتحافظ على كيانها كوسيط بين المنتجين والمستهلكين .

ولذلك تظهر اهمية توثيق التعاون المباشر بين الدول العربية المنتجة للبترول والدول الكبرى المستهلكة له دون وساطة الشركات الامريكية والبريطانية وخاصة بعد أن ظهرت فى الدول المستهلكة شركات البترول النشطة كمؤسسة اينى الايطاليـة ومؤسسة أراب الفرنسية ومجموعة الشركات الاسبانية والالمانية وغيرها . وبعد أن استطاعت الشركات الاوربية أن تسيطر على حوالى ٤٥ ٪ من طاقة التكرير فى دول غرب أوربا مما يعطيها قدرة على تصنيع وتسويق انتاج البترول فى أوروبا . ولذلك فان التطور الطبيعى للامور هو زيادة التعاون مع مؤسسات وشركات الدول المستهلكة على أن يكون تعاونا متكافئا قوامه اشتراك المستهلكين فى انتاج البترول مقابل اشتراك المنتجين فى تصنيع وتسويق البترول فى مناطق الاستهلاك .

ويلاحظ أنه بالرغم من غزارة انتاج الزيت الخام فى البلاد العربية [٣٠ ٪ من الانتاج العالمى] ، الا أن طاقة التكرير فى البلاد العربية لا تزيد على حوالى ١ر٦ مليون برميل يوميا أى ٢ر٤ ٪ تقريبا من الطاقة العالمية . وهذه النسبة تصل فى أوروبا الى ٢٨ ٪ ، فى حين لا يتعـدى انتاجها من الخام ١ ٪ من الانتاج العـالمى [نسبة التكرير الى الانتاج فيها ٣٠٢٨ ٪] وتمتلك اليابان ٥٦ ٪ من طاقة التكرير العالمية [التكرير الى الانتـاج ١١٣٠٠ ٪] .

ويلاحظ أن طاقة التكرير الى كميات الانتاج فى البلاد العربية تشكل نسبا ضئيلة بالمقارنة بالمناطق الاخرى . فهذه النسبة ١٤ ٪ فقط فى الكويت ، ٩ ٪ فى السعودية ، ٨ر٧ العـراق ، ١٩ ٪ المنطقـة المحايدة ، ٦ ٪ ليبيا ، بينما هى ٣٦ ٪ فى فنزويلا ، ٢٠ ٪ فى ايران ، ١٢٥ ٪ فى أمريكا الشمالية ، ٩٣ ٪ فى دول الكتلة الشرقية .

(٢) وتقوم الامانة العامةلهذه المنظمة فى مدينة ڤيينا . انظر كتاب نظرات فى العلاقات الدولية العربية للدكتور طلعت الغنيمى ص ١٣٨ وما بعدها ، ورسالة البترول العربى الخام فى السوق العالمية للدكتور صاحب ذهب عام ١٩٦٨ ، صفحة ٧٠ وما بعدها .

انظر بيير ڤيلاس ، المرجع السابق ، ص ٤١٥ .

العراقية إلى عقد مؤتمر للدول المصدرة للبترول فى بغداد . وقد تمخض هذا المؤتمر عن قيام منظمة الأقطار المصدرة للبترول . وضمت المنظمة إلى عضويتها الدول التى شاركت فى المؤتمر ، وهى العراق والسعودية والكويت وإيران وفنزويلا ، ثم انضمت إليها قطر عام ١٩٦١ ، وأندونيسيا وليبيا فى عام ١٩٦٢، وأخيراً أصبحت إمارة أبو ظبى فى عام ١٩٦٧ العضو التاسع فى المنظمة. وتهدف المنظمة إلى تنسيق السياسات البترولية وتوحيدها ، أملا فى الوصول إلى أفضل السبل للمحافظة على حقوق الدول الأعضاء ، وتحديد الأثمان فى الأسواق ، ومنع التقلبات ، وتنظيم الإنتاج لضمان دخل مستقر للدول الأعضاء .

وتتجمع وسائل الأعضاء لتحقيق أغراض المنظمة حول :

(ا) المحافظة على أسعار ثابتة للبترول .

(ب) إعادة الأسعار إلى المستويات التى كانت سائدة قبل التخفيض .

(ج) تحديد الإنتاج ليحافظ على مصالح الدول المنتجة والمستهلكة على حد سواء .

(د) اتخاذ موقف جماعى حيال الشركات المنتجة للنفط .

٣ — منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول :

اتجه تفكير الاقطار العربية المصدرة للبترول إلى إنشاء هذه المنظمة فى أعقاب حرب يونيو سنة ١٩٦٧ وبعد أن قررت الدول العربية عدم ضخ البترول العربى للدول التى ساندت إسرائيل فى عدوانها الأمر الذى استغلته دول أخرى — كإيران وفنزويلا — لصالحها مخالفة بذلك مبادىء الأوبك . فقدمت المملكة العربية السعودية مشروعا باتفاقية إلى كل من الكويت

وليبيا ، وناقشت الدول الثلاث المشروع وأنتهت إلى إتفاقية وقعها مندوبون عن الدول الثلاث فى ٩ / ١ / ١٩٦٨ بمدينة بيروت .

وتتضمن ديباجة الاتفاقية «أن الأقطار العربية المصدرة للبترول والموقعة على هذه الاتفاقية ... ووعيا بأن البترول ثروة آيلة للنضوب وأن ذلك يلقى عليها إزاء الأجيال المقبلة تبعة الحفاظ عليه ومسئولية استثمار الثروة المتأتية منه استثماراً اقتصاديا متنوعا فى مشاريع إنتاجية وإنمائية تتوفر لهـــا مقومات الحياة والازدهار ...

« وإعتقاداً بأن الأفادة الرشيدة من هذه الثروة ترتبط بالدور الذى يقوم به البترول فى خدمة إقتصاديات البلدان المستهلـكة له وبالتالى بمراعاة المصالح المشروعة لتلك البلدان فى تزويد أسواقها بالبترول بشروط عادلة تعود بالنفع والخير على الإنسانية ..

« ومساهمة فى تطوير صناعة الزيت العالمية وإزدهارها ... »

وتقرر المادة الثانية من الاتفاقية أن الهدف الرئيسى للمنظمة هو تعاون الأعضاء فى مختلف أوجه النشاط الاقتصادى فى صناعة البترول وتحقيق أوثق العلاقات فيما بينهم فى هذا المجال وتقرير الوسائل والسبل للمحافظة على مصالح « أعضائها المشروعة فى هذه الصناعة ، منفردين ومجتمعين ، وتوحيد الجهود لتأمين وصول البترول إلى أسواق استهلاكه بشروط عادلة ومعقولة ، وتوفير الظروف الملائمة لرأس المال والخبرة المستثمرين فى صناعــة البترول فى أقطار الأعضاء ... »

وتحقيقا لهذه الأهداف تتوخى المنظمة على وجه الخصوص :

(ا) اتخاذ الإجراءات الـكفيلة بتنسيق السيـــاسات الإقتصادية البترولية لأعضائها .

(ب) إتخاذ الإجراءات الكفيلة بالتوفيق بين الأنظمة القانونية المعمول بها فى الأقطار الأعضاء إلى الحد الذى يمكن المنظمة من ممارسة نشاطها .

(ج) مساعدة الأعضاء على تبادل المعلومات والخبرات وإتاحة فرص التدريب والعمل لمواطنى الأعضاء فى أقطار الأعضاء التى تتوفر فيها إمكانيات ذلك .

(د) تعاون الأعضاء فى حل ما يعترضهم من مشكلات فى صناعة البترول .

(هـ) الإفادة من موارد الأعضاء وإمكانياتهم المشتركة فى إنشاء مشروعات مشتركة فى مختلف أوجه النشاط فى صناعة البترول يقوم بها جميع الأعضاء أو من يرغب منهم ذلك . (المادة ٢/٢) .

فروع المنظمة :

١ — مجلس الوزراء : ويتكون من ممثل واحد عن كل قطر من الأقطار الأعضاء وهو وزير البترول أو من يقابله مستوى فى المسئولية عن شئون البترول . والمجلس هو السلطة العليا فى المنظمة وهو الذى يرسم سياستها العامة ويوجه نشاطها ويضع القواعد التى تسير عليها .

٢ — المكتب التنفيذى : ويتكون من ممثل واحد من كل قطر من الأقطار الأعضاء يعينه القطر المعنى ويتولى الممثلون رئاسة المكتب بالتناوب وفقا للترتيب الأبجدى للأقطار الأعضاء وذلك لفترات كل منها لمدة سنة واحدة . ويختص المكتب فى الأمور الآتية :

(ا) النظر فى الشئون المتعلقة بتطبيق الإتفاقية وممارسة المنظمة لنشاطها واختصاصاتها .

(ب) رفع مايراه من توصيات وإقتراحات إلى المجلس بشأن الأمور التى تدخل فى نطاق هذه الإتفاقية .

(ج) إقرار نظام موظفى الأمانة وكذا إجراء مايراه مناسبا من تعديلات عليه وذلك بعد التشاور مع الأمين العام .

(د) النظر فى مشروع الميزانية السنوية للمنظمة ورفعها للمجلس مشفوعة بملاحظات الأمين العام .

(ه) إعداد جدول أعمال المجلس وما يعهد به إليه المجلس من إختصاصات أو من مهام أخرى .

٣ — الأمانة العامة : وتتكون من الإدارات واللجان التى تحددها اللوائح، وتضطلع بالجوانب التخطيطية والإدارية والتنفيذية لنشاط المنظمة وفقا للوائح وتوجيهات المجلس . ويتولى الأمانة أمين عام يعاونه عدد من الأمناء المساعدين لا يتجاوز ثلاثة إلا إذا قرر المجلس عكس ذلك .

وقد أنشئت حتى الآن ثلاث إدارات هى الإدارة القانونية ، والإدارة الإقتصادية ، والإدارة الفنية .

٤ — هيئة قضائية : يتفق الأطراف الموقعون على كيفية تشكيلها والقواعد التى تنظمها وذلك فى بروتوكول خاص يلحق بالإتفاقية . وقد تم الإتفاق على إرجاء النظر فى أمر هذه الهيئة .

العضوية :

عضوية أصلية : وتندرج للأطراف المؤسسين الموقعين على الإتفاقية .

عضوية بالإنضمام : تجيز الإتفاقية الإنضمام إلى عضوية المنظمة للأقطار العربية التى تتوافر فيها الشروط التالية :

١ - أن يكون البترول هو المصدر الرئيسي والأساسي لدخلها القومي .

٢ — أن تقبل الالتزام بأحكام الاتفاقية وما يطرأ عليها من تعديلات .

٣ — أن يوافق مجلس الوزراء على إنضمامها بأغلبية ثلاثة أرباع الأصوات على أن يكون من بينها أصوات جميع الأعضاء المؤسسين .

وللأقطار المؤسسة حق الفيتو ضد قبول عضوية أى قطر جديد في المنظمة ، ولا يكتمل نصاب مجلس الوزراء إلا بحضور عضوين مؤسسين على الأقل ، ولا يجوز إصدار اللوائح أو اتخاذ قرارات فى الأمور الموضوعية إلا إذا كان من بين الأغلبية المطلوبة صوتا عضوين مؤسسين على الأقل .

الوضع القانونى للمنظمة : تتمتع المنظمة طبقا لنص المادة الرابعة بشخصية إعتبارية تخولها القيام في إقليم كل عضو بكافة صلاحيات الأشخاص الاعتبارية ، كما تتمتع بالحصانات والامتيازات اللازمة فى أقاليم الدول الأعضاء لتحقيق أهدافها وممارسة نشاطها ، والمبانى التى تشغلها حصانة ، ويعتبر موظفوها بمثابة موظفين دوليين . وقد وقعت الدول المؤسسة اتفاقا فصل الحصانات والامتيازات الخاصة بالمنظمة وموظفيها .

أحكام عامة : ١ — تلزم المادة ٣١ أجهزة المنظمة بالحرص على عدم الاضرار بالاستقرار الداخلى لأعضاء المنظمة وأن تتجنب ما من شأنه تعكير علاقاتهم الخارجية .

٢ — وتقرر المادة ٣٤ على أن المنظمة عليها أن تعمل عن طريق الامانة العامة على إقامة إتصالات مناسبة بأجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ، وكذا بالمنظمات الأخرى .

٣ — وتنص المادة ٣٦ على أن تظل هذه الاتفاقية نافذة المفعول لأجل غير

محدد ، ويجوز النظر فى تعديل أحكامها كل عشر سنوات أو إذا ما طلب ذلك نصف الأعضاء ويتبنى التعديل بقرار من المجلس يصدر بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات جميع الأعضاء .

ومقر منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول هو مدينة الكويت .

وهكذا تتوالى الاتفاقات والمشروعات التى تهدف إلى الوصول إلى الوحدة بين الدول العربية فى الميادين الاقتصادية كخطوة أولى فى سبيل تحقيق الوحدة السياسية ، حتى تجمع أجزاء الوطن الواحد فى قوة ضاربة تقف أمام المعسكرات التى تتنازع السيطرة فى العالم ، وتحافظ على حقوق شعوبها وتكفل لهم الحرية والرفاهية . ويمكن أن نشير هنا أيضاً إلى اتفاقية تنسيق السياسة البترولية التى عقدت بين حكومات الأردن والعراق والسعودية ومصر ولبنان واليمن التى وقعت فى ١٣ مارس ١٩٦٠ . وتهدف هذه الاتفاقية إلى العمل على إصدار قانون موحد خاص باستغلال البترول ومشتقاته وتنظيم علاقات الحكومات بشركات الإمتياز وينظم تبادل الإحصاءات والمعلومات والخبراء فيما بينها . والاتفاقية الخاصة بإنشاء الشركة العربية لناقلات البترول التى عقدت بين الدول الأعضاء فى جامعة الدول العربية فى ١٧ ديسمبر ١٩٦٣ ، وتعمل هذه الاتفاقية على منح شركة عربية خالصة الحق فى القيام بجميع عمليات نقل البترول ومشتقاته وشراء واستغلال وبيع الناقلات اللازمة لذلك وشراء واستئجار الأراضى اللازمة لإقامة الموانىء والأحواض وشراء وبيع البترول ومنتجاته إلخ . وكذلك الاتفاقات الخاصة بإنشاء مؤسسة للخطوط الجوية العربية العالمية الموقعة فى ١٩٦١/٤/١٧ بإنشاء الشركات العربية للملاحة البحرية التى صدرت عن المجلس الاقتصادى بقرار بتاريخ ١٩٦٣/١٢/١٧ .

كما وافق المجلس فى مايو سنة ١٩٦٨ على إقامة مركز للتنمية الصناعية

للدول العربية ليعمل على المساهمة فى دفع عجلة التصنيع فى البلدان العربية والعمل على تطوير النمو الصناعى فيها على أسس علمية فنية .

كما وافق مجلس الجامعة بتاريخ ١١ مارس ١٩٧٠ على إتفاقية إنشاء المنظمة العربية للتنمية الزراعية للمساهمة فى تنمية الروابط وتنسيق التعاون بين البلاد العربية فى شتى المجالات والنشاطات الزراعية .

وكلها مشروعات تعوزها القرارات التنفيذية فقط .

والواقع أن الدول العربية لو تمكنت من اتخاذ قرارات عملية فى هذه الموضوعات الرئيسية لتميزت المنطقة العربية بتجارة واسعة واستثمارات ضخمة ورفاهية كبيرة .

المبحث الثالث

التنظيم الإقليمى العربى العسكرى

لاجدال فى أن التعاون العسكرى هو من أهم صور التعاون بين الدول العربية وهو الوسيلة التى يمكن بها توحيد القوى العسكرية لهذه الدول وإنمائها والاستفادة من جهودها المشتركة للدفاع عن البلاد العربية وحماية حقوقها وتحقيق أهدافها ، وهو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الوحدة العربية الشاملة . فلا وحدة عربية بدون وحدة عسكرية ولا وحدة عسكرية من غير تعاون عسكرى .

ولم يعط ميثاق الجامعة العربية الشئون العسكرية الاهتمام الكافى ، فليس فى هذا الميثاق أى ذكر للشئون العسكرية . ويرجع ذلك إلى قلة إدراك المسئولين فى الدول العربية وقتئذ للشئون العسكرية . وقد يقال إن ضعف الدول العربية عسكرياً عند تأسيس الجامعة كان يحول دون النص على التزامها

بتقديم المساعدات العسكرية للدولة التى يتعرض استقلالها أو سيادتها للخطر ، غير أن هذا القول كان يجب على العكس أن يحمل مؤسسى الجامعة على جعل التعاون العسكرى بين دولهم هدفاً أساسياً من أهدافها ، ولكان النص على التعاون العسكرى فى الميثاق حافزاً للدول العربية على الاهتمام بالشئون العسكرية منذ البدء .

أولا : معاهدة الدفاع المشترك سنة ١٩٥٠ :

وبعد كارثة فلسطين التى تسببت فى زرع إسرائيل فى قلب البلاد العربية أدركت البلاد العربية الأهمية القصوى للشئون العسكرية وشعرت بضرورة التعاون العسكرى فيما بينها لمجابهة الخطر الصهيونى الذى بات يهدد كيانها تهديداً خطيراً . ونتيجة لذلك وقعت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى عام ١٩٥٠ وهى المعاهدة التى يطلق عليها أيضاً ميثاق الضمان الجماعى. وهذه المعاهدة هى خطوة هامة قامت بها الدول العربية فى سبيل التعاون الحقيقى فيما بينها . وأصبحت نافذة المفعول سنة ١٩٥٢ بعد أن تمت مصادقة برلمانات جميع الدول الأعضاء عليها .

وتحتوى هذه المعاهدة على تدابير متعلقة بالأمن وتدابير أخرى متعلقة بالاقتصاد .

(١) تدابير الأمن :

أولا : أكدت الدول المتعاقدة حرصها على دوام الأمن والسلام واستقرارها وعزمها على فض جميع منازعاتها بالطرق السلمية ، سواء فى علاقاتها المتبادلة فيما بينها أو فى علاقاتها مع الدول الأخرى (المادة الأولى) .

ونلاحظ هنا حرص الدول على توضيح عزمها على الاتجاه إلى الطرق

السلمية لفض منازعاتها ، وهو مالم يتضمنه ميثاق الجامعة الذى اقتصر على منع الدول من الالتجاء إلى القوة .

ثانيا : تعتبر الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة أو أكثر منها أو على قواتها ، اعتداء عليها جميعاً . ولذلك فإنها ، عملا بحق الدفاع الشرعى — الفردى والجماعى — عن كيانها تلتزم بأن تبادر إلى معونة الدولة أو الدول المعتدى عليها ، وبأن تتخذ على الفور ، منفردة ومجتمعة جميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما تطبيقاً لأحكام المادة السادسة من جامعة الدول العربية والمادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة .

ويخطر على الفور مجلس الجامعة ومجلس الأمن بوقوع الاعتداء وما اتخذ فى صدده من تدابير وإجراءات .

ثالثاً : تتشاور الدول المتعاقدة فيما بينها ، بناء على طلب إحداها كلما هددت سلامة أراضى أية واحدة منها أو استقلالها أو أمنها .

وفى حالة خطر حرب داهم أو قيام حالة دولية مفاجئة يخشى خطرها تبادر الدول المتعاقدة على الفور إلى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف .

رابعاً : تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية وتعزيزها وتشترك بحسب مواردها وحاجاتها فى تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أى اعتداء مسلح وتؤلف لجنة عسكرية دائمة من ممثلى هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه .

وحدد الملحق العسكرى للمعاهدة اختصاصات هذه اللجنة الدائمة بما فى

ذلك وضع التقارير اللازمة المتضمنة عناصر التعاون والاشتراك اللازمة . وترفع هذه اللجنة التقارير عن أعمالها إلى مجلس الدفاع المشترك .

خامساً : قررت المعاهدة إنشاء مجلس للدفاع المشترك يخضع لإشراف مجلس الجامعة ، ويختص بجميع الشئون الخاصة بالدفاع المشترك . وله أن يستعين باللجنة العسكرية الدائمة . ويتـكون مجلس الدفاع من وزراء الخارجية والدفاع الوطنى للدول المتعاقدة أو من ينوبون عنهم . ويصدر المجلس قراراته بأغلبية ثلثى الأصوات . وتلزم قراراته جميع الدول المتعاقدة .

وإجراءات الدفاع المشترك بهذه الصورة تفضل بكثير ميثاق الجامعة العربية ، وهى معاهدة ضمان وأمن متبادل تماثل معاهدات الضمان التى تنص عليها غالبية المنظمات الإقليمية . هذا وقد أعلنت الدول العربية التى لم توقع على معاهدة الدفاع المشترك انضمامها لهذه المعاهدة فى مؤتمر القمة العربى الثانى الذى عقد بالإسكندرية فى أغسطس ١٩٦٤ .

ويلاحظ أن معاهدة الدفاع المشترك قد ألزمت الدول المتعاقدة بعدم عقد الاتفاقات الدولية التى تتعارض معها (المادة ١٠) وبأن لا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلـكا يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة . كما قررت توافق الحقوق والالتزامات المترتبة عليها مع الالتزامات والحقوق التى قد تترتب على الدول الأطراف فيها بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة .

ولا يجوز للدول الأطراف فيها الانسحاب منها إلا بعد عشر سنوات على نفاذها . ويسرى الانسحاب فى نهاية سنة من تاريخ إعلان إنسحابها إلى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية . وتتولى الأمانة العامة إبلاغ هذا الإعلان إلى الدول المتعاقدة الأخرى .

ويلاحظ على هذه المعاهدة أنهـا لم تعط للأجهزة المختلفة التى قامت

بإنشائها — مجلس الدفاع المشترك واللجنة العسكرية الدائمة والهيئة الإستشارية العسكرية — سلطة اتخاذ التدابير العسكرية الفعالة لمجابهة الحالات الطارئة . فاللجنة العسكرية الدائمة هي هيئة مسئولة عن وضع الخطط ورفع التقارير إلى مجلس الدفاع المشترك . فهى إذن ليست قيادة عسكرية ولم تصرح لها المعاهدة باتخاذ تدابير عسكرية فى حالة الطوارىء . أما مجلس الدفاع المشترك فهو يتكون من الوزراء المدنيين لتقرير السياسة العليا للدول العربية وبديهى أنه لاتتوافر فى كل أعضائه المقدرة على قيادة الجيوش أو مواجهة حالات العدوان الطارىء . وكان من واجب المعاهدة أن تؤلف قيادة مشتركة دائمة تستطيع أن تنظم التعاون بين جيوش متعددة تنظيماً دقيقاً وتسيطر عليها وتنسق تحركاتها وتوجه جهودها الحربية نحو تحقيق الهدف المشترك .

وعلى الرغم من ذلك فإن معاهدة الدفاع المشترك كانت الحجر الأساسى فى بناء التعاون العسكرى العربى . غير أن العبرة لم تكن بعقد هذه المعاهدة بل فى تطبيقها . والملاحظ أن الدول العربية لم تتخذ التدابير العملية لتوحيد القوى العسكرية للدول العربية وإنمائها ورفع مستوى كفاءتها فى السلم بغية الاستعانة بمجهودها المشتركة فى الحرب للدفاع عن أى عدوان يقع على دولة عربية . واقتصرت خطوات الدول العربية وقتها على الأمور التالية :

١ — تألفت اللجنة العسكرية الدائمة من الملحقين العسكريين فى السفارات العربية فى القاهرة وأضيف إليهم ضابط آخر من كل دولة عربية عضو فى الجامعة . ولم يكن لبعض الدول العربية فى بادىء الأمر (كالسعودية واليمن) ملحق عسكرى فى سفارتها فى القاهرة . وتراوح عدد أعضاء اللجنة بين عشرة وأربعة عشر ضابطاً نصفهم من الملحقين العسكريين الذين ألقيت على عاتقهم القيام بمسئوليات اللجنة بالإضافة إلى واجباتهم الأصلية . وهو يدل على أن الدول العربية حتى ذلك الوقت لم تأخذ الموضوع بالجدية اللازمة خاصة والواجبات التى عهدت بها المعاهدة إلى اللجنة كانت من الكثرة إلى درجة تحتم تفرغ أعضائها تفرغاً تاماً .

٢ — أما الهيئة الاستشارية العسكرية المؤلفة من رؤساء أركان حرب الجيوش العربية فقد اجتمعت عدة مرات ولم تثمر أى نتيجة مفيدة .

٣ — وأما مجلس الدفاع المشترك فقلما اجتمع ، وإذا ما اجتمع فقد كان يقضى الوقت فى تبادل الخطب وفى مناقشة قضايا ذات صبغة سياسية أكثر منها عسكرية .

وهذا ولم تكن ثمة خطة معينة لاجتماعات مجلس الدفاع المشترك والهيئة الإستشارية العسكرية ، بل كانت تجتمع بناء على اقتراح الأمانة العامة للجامعة العربية أو إحدى الدول الأعضاء فيها . وبما أن معاهدة الدفاع المشترك قد خلت من النص على دورية اجتماع هذه اللجان ، فقد أدى ذلك إلى إهمال اجتماعاتها وجعلها تتوقف على الظروف الطارئة . فإذا ما اعتدت إسرائيل على دولة عربية مجاورة اجتمعت اللجان كأنما مجرد اجتماعها سيحل العدوان والمشاكل المترتبة عليه دون الحاجة إلى خطط سابقة وتعاون عسكرى منظم ودائم بين الدول العربية .

ويبدو أن الرغبة فى تنفيذ بنود معاهدة الدفاع المشترك لم تكن متوافرة لدى الدول العربية ، ولذلك فقد توقفت اجتماعات مجلس الدفاع المشترك والهيئة الاستشارية العسكرية منذ عام ١٩٥٤ ، ودب الفتور فى أعمال اللجنة العسكرية الدائمة ، وظلت معاهدة الدفاع المشترك دون تنفيذ فعلى حتى عام ١٩٦١ حيث اجتمع رؤساء أركان حرب الجيوش العربية فى القاهرة ، ثم اجتمع مجلس الدفاع المشترك فى نفس العام على أثر شروع إسرائيل فى مشروع تحويل مياه نهر الأردن وما تردد عن محاولاتها لإنتاج القنبلة الذرية .

ثانيا : الاتفاقيات العسكرية الثنائية والثلاثية :

لم يحل فشل التعاون العربى العسكرى داخل نطاق الجامعة العربية بعد عام ١٩٥٤ دون تعاون بعض الدول العربية خارج نطاق الجامعة . ففى عام ١٩٥٥

جرت مباحثات عسكرية بين مصر وسوريا انتهت بتوقيع اتفاقية ثنائية بين الدولتين للدفاع المشترك فى ٢٠/١٠/١٩٥٥ . وفى ٢٧/١٠/١٩٥٥ وقعت مصر إتفاقية أخرى مع المملكة العربية السعودية . وفى عام ١٩٥٦ حدث نشاط عسكرى ملحوظ بين الدول العربية وكان الباعث إليه توقع قيام إسرائيل بالهجوم على دولة عربية . فعقدت اتفاقية للدفاع المشترك بين مصر والسعودية واليمن فى جدة ، واتفاقية للدفاع المشترك بين مصر والأردن فى القاهرة واتفاقية عسكرية بين سوريا والأردن .

وفى ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٥٦ تم التوقيع فى عمان على اتفاقية عسكرية بين مصر وسوريا والأردن تنسق التعاون العسكرى بين هذه الدول الثلاث ضد الخطر الصهيونى وتوحد قيادة جيوشها . وكانت هذه أول محاولة فى تاريخ البلاد العربية الحديثة لتوحيد القيادة العسكرية لثلاث دول فى وقت السلم . ولكن قبل أن تتمكن هذه القيادة من القيام بدورها وقع العدوان الثلاثى على مصر . ولعل إنشاء هذه القيادة كان أحد الحوافز التى دفعت إسرائيل وإنجلترا وفرنسا إلى التعجيل بالهجوم على مصر .

ولم تحاول جامعة الدول العربية فى هذه الفترة أن تقنع الدول بأن تعاونها العسكرى الجماعى داخل نطاق الجامعة أهم وأكثر مفعولا من تعاونها الثنائى . ويبدو أن الدول العربية قد آمنت وقتئذ بأن تعاونها الثنائى أو الثلاثى خير من تعاونها الجماعى فى تلك الظروف ، خاصة وأنها كانت تعلم أن الحكومة العراقية (وقتها) مرتبطة بحلف بغداد الذى تساهم فيه الدول الكبرى نفسها التى خلقت إسرائيل .

ويلاحظ أن هذه الاتفاقات الثنائية أو الثلاثية لم تكن لها أى قيمة عسكرية تذكر فقد ظلت حبراً على ورق ولم يتعد مفعول أكثرها مرحلة التوقيع . غير

أن آثارها السياسية كانت كبيرة فقد ساعدت على التقارب بين الدول العربية وتكتلها أمام الاستعمار وخطر إسرائيل وأبرزت أهمية الاعتماد على حق الدفاع الشرعي عن النفس في الدفاع عن البلاد العربية .

وعندما وقع العدوان الثلاثي على مصر هبت الدول العربية وأبرزت استعدادها لتنفيذ الاتفاقيات العسكرية (عدا حكومة العراق) غير أن مصر رفضت العرض شاكرة خاصة بعد أن برز دور فرنسا وانجلترا في العدوان .

وبعد فشل العدوان الثلاثي على مصر طرأ على العلاقات العربية تطور جديد، إذ حفز هذا العدوان الدول العربية على مزيد من التقارب العربي فأعلنت الوحدة بين مصر وسوريا والاتحاد بين العراق والأردن ، ونتيجة لذلك تم توحيد الجيش المصري والسوري وبدأت الاستعدادات للتوحيد بين جيش العراق وجيش الأردن . غير أن قيام ثورة تموز في العراق ألغى الاتحاد الهاشمي وتوقفت الوحدة العسكرية بين العراق والأردن . كما تسببت الحركة الانفصالية التي حدثت في سوريا في فصل الجيش السوري عن جيش الجمهورية العربية المتحدة . غير أن سنين الوحدة قد عملت الكثير لتوحيد هذين الجيشين من وجهة الأساليب والمصطلحات والتدريب والتسليح الأمر الذي ترك لديهما أسساً قوية للوحدة العسكرية من شأنها تسهيل أي تعاون عسكري قد يحدث بينهما في المستقبل ويمهد للوحدة السياسية .

وجرت محاولات أخرى عام ١٩٦٢ بين كل من سوريا والعراق لتنسيق الأمور العسكرية بينهما بقصد إقامة تعاون دفاعي عسكري بين البلدين من أجل سلامتهما وسلامة العالم العربي وتحرره في ظل عبد الكريم قاسم ، وقاما بدعوة مصر للاشتراك فيه ، وبعد ثورة ١٤ رمضان تجددت المحاولة لإقامة تعاون عسكري بين سوريا والعراق وخاصة بعد الانتكاسة التي أصابت مشروع الاتحاد الثلاثي بينهما وبين مصر . وهدفت هذه المحاولة إلى تثبيت حكم البعث

فى كل من العراق وسوريا ، ولم يكتب لهذه المحاولة النجاح بعد ثورة نوفمبر ١٩٦٣ كما وضعت عام ١٩٦٢ الأسس للتحالف بين السعودية والأردن .

وعندما حدثت ثورة اليمن ساندتها القوات العسكرية المصرية ، وقاتلت هذه القوات إلى جانب القوات اليمنية فى أرض شديدة الوعورة محرومة من الطرق والمطارات ووسائل المواصلات الأخرى . وكانت التجربة جديدة وكبيرة بالنسبة للجمهورية العربية المتحدة ، وامتحاناً صعباً اجتازته بنجاح حاز إعجاب الأوساط العسكرية العالمية . كما قامت جامعة الدول العربية عام ١٩٦١ بتشكيل قوات عربية مشتركة أرسلت إلى الكويت لتحل محل القوات البريطانية وانحمى الكويت من تهديد حكومة عبد الكريم قاسم . وقد نجحت التجربة من الناحية العسكرية وأثبتت قدرة الجامعة العربية على تأليف قوة عربية مشتركة فعالة وحققت الغرض الذى أرسلت من أجله ، ألا هو حماية استقلال الكويت .

والواقع أن التعاون العسكرى بين الدول العربية من أشد الضروريات لسلامتها والدفاع عنها . وقد ازدادت هذه الأهمية بعد أن اختارت هذه الدول سياسة عدم الانحياز بين المعسكرين الغربى والشرقى ، فلكى تحافظ هذه الدول على حيادها يجب عليها الاعتماد على نفسها وتعزيز قواتها المسلحة والتعاون عسكرياً بين بعضها البعض .

والتعاون العسكرى هو الوسيلة الوحيدة لاسترداد أجزاء الوطن العربى المغتصبة وتحريرها من نير الاستعمار ، ويؤدى فى النهاية إلى الوحدة السياسية لأجزائه الممزقة . وإذا كان المسئولون الأوائل قد أهملوا التعاون العسكرى بين جيوش الدول العربية فمن الواجب وضع نهاية لهذا الإهمال .

وإذا كانت الخلافات السياسية قد شملت التعاون العسكرى فى الماضى فلا يجوز لها أن تستمر إلى مالا نهاية ، وهى خلافات باقية حتى تتحقق الوحدة

العربية الشاملة . كل ما فى الأمر أن هذه الخلافات يجب ألا تتعدى الآن نطاقها الطبيعى وتعرض المصالح العربية للخطر . وفى مقدمة هذه المصالح الدفاع عن البلاد العربية الذى يعتبر التعاون العسكرى الجماعى قوته المحركة . خاصة والدول العربية مدعوة للدفاع عن نفسها ضد أى عدوان يأتيها من أقوى دول العالم . فانجلترا مازال لها قوات برية وبحرية وجوية تحيط بالعالم العربى بل وفى قلبه فى عمان والبحرين ، وتعتمد أيضاً إعتماداً كبيراً على إسرائيل فى تنفيذ سياستها . والولايات المتحدة — خالقة إسرائيل — لها قواعدها فى الأراضى العربية وفى الظهران وفى الدول المحيطة بها ، فى تركيا وإيطاليا وأسبانيا ، فضلا عن أسطولها السادس المسيطر على البحر الأبيض وأسطولها السابع الذى يتجول فى البحر الأحمر والخليج العربى .

كل هذه العوامل تظهر لنا بجلاء أهمية التعاون العسكرى العربى ، وهو مادفع برئيس الجمهورية العربية المتحدة إلى توجيه الدعوى إلى مؤتمر القمة العربى الذى انعقد فى يناير ١٩٦٤ . وقرر هذا المؤتمر إنشاء قيادة عربية موحدة لجيش عربى موحد يواجه جميع الاحتمالات المتوقعة من أى اعتداء مسلح يقع على إحدى الدول العربية ويضمن رد الاعتداء وعقابه .

وفى هذا المؤتمر تقرر إنشاء مجلس الملوك والرؤساء العرب كأعلى جهاز فى جامعة الدول العربية ، وتقرر أن يجتمع دورياً مرة واحدة فى كل عام على الأقل . ويعمل هذا المجلس على معالجة المصالح المشتركة للبلاد العربية ورسم الاتجاهات السياسية وتقديم التوجيهات الكبرى والإشراف على تنفيذ القرارات .

ولاشك أن هذا المؤتمر كان نصراً كبيراً للدول العربية خاصة فيما يتعلق بالتعاون العسكرى . وهو تعاون كان لابد من البدء فيه منذ عام ١٩٦١ حين اجتمع رؤساء أركان حرب الجيوش العربية وأنذروا الدول العربية بأن

مشروع إسرائيل الخاص بتحويل نهر الأردن ينتظر أن يتم عام ١٩٦٣ ، وطالبوها بالقيام بالأعمال المشتركة اللازمة وإنشاء الأجهزة اللازمة للقضاء على قوات إسرائيل إذا ما استخدمت قواتها العسكرية ، وتلاه مجلس الدفاع المشترك — وفى نفس العام — مقرراً ضرورة إنشاء وتشكيل قيادة عامة مشتركة للدول العربية ، خاصة بعد أن انتهت إسرائيل من تحويل مياه نهر الأردن وشرعت فى الاستفادة منه فعلا[1] .

وفى مارس سنة ١٩٦٧ تم عقد إتفاق الدفاع المشترك بين الجمهورية العربية المتحدة وسوريا ويقضى هذا الاتفاق بأن كل اعتداء مسلح على أى من الدولتين أو قواتهما يعتبر اعتداء عليها ، ترده الدولتان بجميع التدابير بما فيها استخدام القوات المسلحة . وينص الاتفاق على إنشاء مجلس دفاع ، يتكون من وزيرى الخارجية والدفاع (الحربية) فى البلدين ، وقيادة مشتركة وتشكل من مجلس رؤساء الأركان وهيئة الأركان المشتركة ، ومدته خمس سنوات تتجدد تلقائيا .

كما نص على أنه فى حالة بدء العمليات العسكرية يتولى رئيس هيئة أركان حرب القوات المسلحة للجمهورية العربية المتحدة قيادة العمليات فى الدولتين .

وفى ٣٠ مايو سنة ١٩٦٧ ، وفى أعقاب التجمعات الإسرائيلية أمام الحدود السورية ، تم عقد اتفاقية بين مصر والأردن انضمت إليه العراق فى ٤ يونيو من نفس السنة . ويقضى هـذا الاتفاق بأن أى عدوان على إحدى الدولتين يعد عدوانا على الدولة الأخرى تلجأ إلى دفعه بجميع الوسائل بمـا فيها القوة المسلحة . وينص الاتفاق على تشكيل مجلس للدفاع المشترك وهيئة قيادة مشتركة ومدته خمس سنوات تتجدد تلقائيا . كما نص على أن يتولى قيادة العمليات فى حالة الحرب رئيس أركان حرب القوات المسلحة فى الجمهورية العربية المتحدة .

---

(١) تصريح للامين العام لجامعة الدول العربية بعد مؤتمر القمة العربى .

كما وقعت كل من سوريا والعراق فى ٣٠ يوليو سنة ١٩٦٩ اتفاقا للدفاع المشترك ، وتعتبر هـذه الاتفاقية جزءا من اتفاقيات القيادة الشرقية السابق الإشارة إليها .

وفى صبيحة يوم ٥ يونيو عام ١٩٦٧ قامت القوات الإسرائيلية بهجومها على المطارات والأراضى المصرية ، وبالرغم من كل الاتفاقات العسكرية التى سبق الإشارة إليها ، فقد انتهى العدوان باحتلال إسرائيل لجزء من أراضى الجمهورية العربية المتحدة والأردن وسوريا . ومما لاشك فيه أن ضعف التنسيق والتعاون العربى فى جميع مجالاته والتردد فى تنفيذ قرارات القيادة العربية الموحدة والتعثر فى تنفيذ الاتفاقيات العسكرية كان من أسباب الهزيمة الأخيرة ولو كانت الدول العربية قد نفذت تعهداتها والتزاماتها بصدق وإخلاص لكانت خير سند للأمة العربية فى أزمتها الأخيرة ولتحققت الأهداف التى يرجوها كل عربى للوطن العربى الكبير .

وليس أمام الدول العربية الآن إلا الاصلاح وتلافى العيوب التى أظهرتها الهزيمة الأخيرة ، خاصة أن الأحوال لم تسوء بدرجة لا تسمح بالعلاج . وقد استطاعت الدول العربية بعد العدوان — على اختلاف آراء قادتها فى مشكلة التطور الاجتماعى أن تدرك أن المصير الواحد له الأولوية على جميع وجهات النظر المختلفة فى المشكلة الاجتماعية ، وشعرت بعبء المسئولية التاريخية التى تواجهها الشعوب العربية فى هذه الفترة الحرجة من التاريخ العربى فاجتمعت — بناء على الدعوة التى وجهتها حكومة جمهورية السودان لعقد مؤتمر قمة عربى رابع فى الفترة من ٢٩ أغسطس إلى أول سبتمبر ١٩٦٧ — لتدارس الموقف العربى والنظر فى وضع خطة عربية مشتركة لإزالة آثار العدوان . وأكد البيان الصادر عن المؤتمر تصميم الدول العربية على الوقوف صفاً واحداً فى مواجهة التحديات المصيرية وما تلقيه على الشعوب العربية من مسئوليات كما قرروا أن إزالة آثار العدوان

من الأراضى العربية هى مسئولية جميع الدول العربية تحتم تعبئة الطاقات العربية وبأن النكسة التى تعرضت لها الشعوب العربية يجب أن تكون حافزاً قوياً لوحدة الصف ودعم العمل العربى المشترك . واتفق الرؤساء وممثلوهم على الوسائل التى تكفل تحقيق إزالة العدوان وهى على التوالى :

أولا : أكد المؤتمر وحدة الصف العربى ووحدة العمل العربى وتصفيته من جميع الشوائب . كما أكد الملوك والرؤساء والممثلون التزام بلادهم بميثاق التضامن العربى الذى أصـــدره مؤتمر القمة العربى الثالث الذى عقد فى الدار البيضاء وتطبيقه[1] .

---

(١) ويقضى ميثاق التضامن العربى الموقع من الملوك والرؤساء بالدار البيضاء فى ١٧ سبتمبر ١٩٦٥ :

« ايمانا بضرورة التضامن بين الدول العربية ودعم الصف العربى لمناهضة المؤامرات الاستعمارية والصهيونية التى تتهدد الكيان العربى ، ويقينا منا بالحاجة القصوى لتوفـــير الطاقات العربية تمهيدا لتعبئة القوى لمعركة الكفاح لتحرير فلسطين ، وايمانا بالحاجة الى الانسجام والوفاق بين الدول العربية لكى يتسنى لها أن تلعب دورا فعالا فى اقرار السلام ، ورغبة منا فى توفير جو يسوده روح الود والاخاء بين البلاد العربية حتى لا يتمكن الاعداء من أن يفتوا فى عضد الامة العربية .

فقد التزمنا نحن ملوك ورؤساء الدول العربية فى مؤتمر القمة المنعقد بالدار البيضاء بين ١٢ و١٧/٩/١٩٦٥ على ما يلى :

أولا : العمل على تحقيق التضامن فى معالجة القضايا العربية وخاصة قضية تحرير فلسطين .

ثانيا : احترام سيادة كل من الدول العربية ومراعاة النظم السائدة فيها وفقا لدساتيرها وقوانينها وعدم التدخل فى شئونها الداخلية .

ثالثا : مراعاة قواعد اللجوء السياسى وآدابه وفقا لمبادىء القانون والعرف الدولى .

رابعا : استخدام الصحف والاذاعات وغيرها من وسائل النشر والاعلام لخدمة القضية العربية .

خامسا : مراعاة حدود النقاش الموضوعى والنقد البانى فى معالجة القضايا العربية ووقف حملات التشكيك والمهاترة عن طريق الصحافة والاذاعة وغيرها من وسائل النشر .

سادسا : مراجعة قوانين الصحافة فى كل بلد عربى بغرض سن التشريعات اللازمة لتحريم أى قول أو عمل يخرج عن حدود النقاش الموضوعى والنقد البانى ، من شأنه الاساءة الى العلاقات العربية أو التعرض بطريق مباشر أو غير مباشر بالتجريح لرؤساء الدول العربية .

ثانيا : قرر المؤتمر ضرورة تضافر جميع الجهود لإزالة آثار العدوان على أساس أن الأراضى المحتلة أراض عربية يقع عبء استردادها على الدول العربية جمعاء .

ثالثاً : اتفق الملوك والرؤساء على توحيد جهودهم فى العمل السياسى على الصعيد الدولى والدبلوماسى لإزالة آثار العدوان وتأمين انسحاب القوات الإسرائيلية من الأراضى العربية التى احتلتها بعد ٥ يونيو وذلك فى نطاق المبادىء الأساسية التى تلتزم بها الدول العربية وهى عدم الصلح مع إسرائيل أو الاعتراف بها ، وعدم التفاوض معها والتمسك بحق الشعب الفلسطينى ووطنه .

رابعا : كان مؤتمر وزراء المال والاقتصاد والبترول العربى (فى اجتماعه ببغداد) قد أوصى بامكان استخدام وقف ضخ البترول كسلاح فى المعركة ولكن مؤتمر القمة رأى بعد دراسة الأمر ملياً أن الضخ نفسه يمكن أن يستخدم كسلاح إيجابى باعتبار البترول طاقة عربية يمكن أن توجه لدعم اقتصاد الدول العربية التى تأثرت مباشرة بالعدوان ولتمكينها من الصمود فى المعركة . فقرر المؤتمر استئناف ضخ البترول باعتباره طاقة عربية إيجابية يمكن تسخيرها فى خدمة الأهداف العربية[1] ، وفى الإسهام فى تمكين الدول العربية التى تعرضت للعدوان وفقدت نتيجة لذلك موارد اقتصادية من الصمود لإزالة آثار العدوان .

---

(١) أصدر المؤتمر قرارا منفصلا هذا نصه :

« قررت كل من المملكة العربية السعودية ودولة الكويت والمملكة الليبية ، أن تلتزم كل منها بدفع المبالغ الآتى بيانها سنويا ، ومقدما عن كل ثلاثة أشهر ابتداء من منتصف اكتوبر الى حين ازالة آثار العدوان :

المملكة العربية السعودية : ٥٠ مليون جنيه استرلينى .
ودولة الكويت : ٥٥ مليون جنيه استرلينى .
والمملكة الليبية : ٣٠ مليون جنيه استرلينى .

وبهذا تضمن الامة العربية أنها تستطيع أن تسير فى المعركة لحين الانتهاء من ازالة آثار العدوان .

وقد أسهمت بالفعل الدول المنتجة للبترول فى تمكين الدول التى تأثرت بالعدوان من الصمود أمام أى ضغط اقتصادى .

خامساً : أقر المجتمعون المشروع الذى تقدمت به الكويت لإنشاء صندوق الإنماء الاقتصادى والاجتماعى العربى ، طبقاً لتوصية وزراء المال والاقتصاد والنفط الذى انعقد فى بغداد .

سادساً : قرر المجتمعون ضرورة اتخاذ الخطوات اللازمة لدعم الإمداد العسكرى لمواجهة كافة احتمالات الموقف .

سابعا : قرر المؤتمر سرعة تصفية القواعد العسكرية الأجنبية فى الدول العربية .

وفى بنزرت بتونس ، انعقد مؤتمر وزراء الإعلام العربى ؛ لإعداد خطة عمل وبرنامج دعوة وإعلام يوجه إلى عقول وأبصار الرأى العام العالمى ليساعد على إعادة شرح القضية العربية وتحضير الرأى العام العالمى لقبول الدعوة للقضايا العربية المصيرية . وقرر المؤتمر — فى اجتماعاته التى بدأت فى ٢٨ سبتمبر ١٩٦٧ — وسائل لتمويل صندوق الدعوة العربية وتقدر ميزانيته بمبلغ ٢ مليون جنيه .

نخلص من ذلك أن التعاون يتم حالياً بين الدول العربية لتحقيق التعاون السياسى والاقتصادى والعسكرى حتى تواجه العدو جبهة سياسية واقتصادية وعسكرية موحدة ، بعد أن أظهرت لها أزمة صيف عام ١٩٦٧ أن التعاون هو فى صالحها جميعاً ، وأنه ضرورة حيوية لدفاعها وأمنها وسلامتها ومصيرها . غير أنه يلاحظ اتجاه الدول العربية — قبل العدوان وأثناءه وبعده إلى ممارسة العمل

العربي خارج نطاق الجامعة العربية [1] . وإذا كان العمل العربي قبل العدوان وأثناءه قد تم خارج نطاق الجامعة ، محاولة لمواجهة خطر عاجل ماثل ، فإن فترة ما بعد العدوان وما جرى فيها من لقاءات عربية فى معزل عن الجامعة العربية رغم دخوله فى صميم أعمال الجامعة — ليس له إلا تفسير واحد ، وهو فقدان الثقة فى جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية تعمل على ممارسة اختصاصات حددها ميثاقها وارتضتها الدول الأعضاء . والواقع أن جامعة الدول العربية فى جميع المواقف والأزمات التى واجهت الأمة العربية — قد التزمت بالعمل فى نطاق ميثاقها وملحقيه الخاصين بفلسطين وبالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى مجلس الجامعة ،وتنفيذها معنًا وروحًا فى حدود إمكانياتها وما منحته إياها دولها من عون على العمل فى هذا السبيل . وبالرغم من الأزمات الكثيرة التى مرت بها الجامعة لعوامل لم يكن لها يد فى صناعتها ، إذ كانت انعكاسًا لما شاب علاقات الدول الأعضاء من خلافات ، فإن الجامعة العربية اجتازت الكثير منها مؤدية دورها نحو توثيق الصلات بين الدول العربية وتنسيق خططها السياسية — فى حدود السلطات التى منحها لها الميثاق — تحقيقًا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها . ونادت الجامعة العربية — والحق يقال — الدول العربية بالعمل على تحقيق التعاون الصادق فيما بينها فى الميادين العسكرية والسياسية والاقتصادية . وعالجت صور التعاون المختلفة واتخذت بشأنها قرارات ووضعت الخطط الواقية التى لو نفذت على وجهها الصحيح لأكسبت العرب القوة

---

(١) وهو ما دفع الجامعة الى ارسال الكتاب رقم ١٩٠١/١/٣/٧ بتاريخ ١٩٦٧/٧/٢٦ الى وزراء خارجية الدول الاعضاء ، ومعه تقرير عن ضرورة عقد اجتماعات الدول العربية على مستوياتها المختلفة ((اجتماعات قمة ـ رؤساء وحكومات ـ وزراء)) فى نطاق الجامعة العربية ، وذلك طبقا للالتزامات المترتبة على ميثاق الجامعة ولوائحها وقراراتها ، فضلا عن تجارب العمل السابقة ، وخاصة منذ انعقاد مؤتمر القمة العربى الاول فى مطلع عام ١٩٦٤ .
أنظر تقرير الامين العام الى مجلس جامعة الدول العربية ، فى دور انعقاده العادى الثامن والاربعين ، مرفق رقم ٧ ، ١١ من سبتمبر ١٩٦٧ .

والمنعة فى موقفهم . وإذا رجعنا إلى المؤتمرات التى عقدت بين الدول العربية والتى أعقبت العدوان لوجدنا أن الموضوعات التى عالجتها هذه المؤتمرات سبق لمجلس الجامعة إصدار قرارات بشأنها سواء فيما يتعلق بالتضامن العربى أو التعاون العسكرى أو الاقتصادى أو السياسى ، غير أن قوة الجامعة وتأثيرها فى الشئون العربية يستند فى المقام الأول على مؤازرة الدول الأعضاء لها والالتزام بمعالجة الشئون فى نطاقها ، والوفاء بالالتزامات المعنية على تأدية دورها وتحقيق رسالتها الدولية .

والدول تلتزم بتنفيذ التزاماتها الدولية بحسن نية سواء وردت هذه الالتزامات فى اتفاقات ثنائية أو جماعية داخل أو خارج نطاق مواثيق المنظمات الدولية . والنتائج التى توصلت إليها جامعة الدول العربية ، والتى تبلورت فى كثير من الاتفاقات والمعاهدات والقرارات ، كانت أعظم بكثير من المعونات والمؤازرات التى قدمتها لها الدول الأعضاء . وبالتالى تظهر ضرورة العمل على مساندة الجامعة وتقويتها وتخويلها — ولو تطلب الأمر تعديل الميثاق — سلطة العمل على تحقيق وحدة فكرية واقتصادية وسياسية واجتماعية داخل وخارج نطاق الجامعة ، لعلها تكون نواة وحدة فعلية بين الدول العربية تحقق آمالها وأهداف العرب فى حياة حرة أبية مستقرة .

الفصل الثالث

منظمة الوحدة الافريقية

وجدت أفريقيا نفسها بين أيدى المستعمرين يتقاسمونها فيما بينهم فى القرن الماضى ويوطدون أقدامهم فيها لتخفيف حدة الأزمات التى تعرضوا لها فى ذلك الوقت . وعمل الاستعمار على تقسيم القارة بغض النظر عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية والخصائص الطبيعية للمجتمعات الإفريقية . فرسمت حدود المناطق حسب الأماكن التى استقر فيها المستعمرون وفرضت كل دولة استعمارية نظامها الخاص على المنطقة التى ضمتها إليها وربطتها بعجلة إنتاجها . وكانت الرابطة التى تجمع الأقاليم الافريقية أنها مزرعة لإنتاج الحاصلات التى تطلبها أسواق أوربا ومنجم تستخرج منه الخامات اللازمة لمصانعها .

وتفاوتت الأقاليم الإفريقية فى المساحة والموارد والسكان . فالسودان تصل مساحتها إلى ٥/٢ مليون كيلو متر مربع فى حين لاتزيد مساحة دول إفريقيه أخرى عن بضعة آلاف من الكيلو مترات . ويبلغ عددسكان نيجيريا ٣٤ مليون نسمة فى حين يقدر سكان سوازيلاند بحوالى ٣٠٠ر٠٠٠ نسمة .

كما عكس المجتمع الرأسمالى الأوربى آثاره على أفريقيا ، فاقتصادياتها أميل إلى التنافس منها إلى التكامل ،وارتباطاتها بالدول التى كانت تستعمرها أكثر من إرتباطها ببعضها البعض ، وتنضم كل منها إلى مجموعات نقدية ذات ظروف متباينة . ويتم الاتصال بين دولها المختلفة بطريق غير مباشر فى كثير من الأحيان إذ لا يربطها ببعضها طرق ممهدة أو خطوط مواصلات سهلة .

وقد جلبت الحرية معها إلى أفريقيا إحساساً فى كثير من الأوساط الإفريقية

بالتكامل بين دولها والحاجة إلى مواجهة المشاكل الموحدة بجهودات موحدة . ودفع إلى هذا الشعور عوامل عدة :

أولا : إحساس معظم دول القارة بأن تقسيم القارة لم يقم على أساس سليم من الواقع الجغرافى أو الاجتماعى وإنما جاء نتيجة لسعى الدول الأوربية فى رسم خريطة أفريقيا بما يحقق لها مصالحها الخاصة فى السيطرة ، مما كان له أسوأ الأثر فى تدهور المستويات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية وفى إشاعة الفرقة بين الدول الافريقية وتشجيع النعرات القبلية والنزعات الانفصالية .

ثانياً : مواجهة العالم الخارجى المنقسم على نفسه نتيجة للحرب الباردة بتوحيد الصفوف ودعم أواصر التعاون والوحدة بين الدول الإفريقية فى الميادين المختلفة لتتبوأ مكانها فى المجتمع الدولى المعاصر . بالإضافة إلى رغبة الشعوب الإفريقية فى الأخذ بسياسة عدم الانحياز على أساس أن الحرب الباردة لا تخص إلا أصحابها ويجب البعد بأفريقيا عنها بأى ثمن .

ثالثاً : مواجهة الاستعمار الجديد وأدواته التى يستعملها للتسلل مرة أخرى إلى القارة وتهديد الاستقلال الذى حصلت عليه شعوبها بكفاحها وعرقها ودماء أبنائها .

وهذه العوامل مجتمعة دفعت بالدول الإفريقية إلى الإحساس بالتضامن وضرورة بذل المجهود الجماعى لتقوية الوحدة الإفريقية وتوحيد سياستها النقدية والتسويقية وإنشاء شركات مشتركة للنقل البرى والبحرى والجوى والقضاء على شركات احتكار التجارة والمحاصيل وما يرتبط بها من بنوك وهيئات مالية أجنبية والعمل بسرعة على تصنيع ما تنتجه القارة من خامات معدنية[1] ،

---

(١) انظر مقالة « أفريقيا تقلم رأس المال الاجنبى » لعبد الرازق حسن ، الاهـرام ١٩٦٤/٨/١٩ .

لمواجهة المجتمع الدولى كشخصية واحـدة تدافع عن مصالحها وثرواتها المعنية .

المبحث الاول

الوحدة الإفريقية

١ ـ حركة الوحدة الافريقية :

ظهرت أول محاولة رسمية لتجميع الدول الإفريقية المستقلة فى مؤتمر أكرا الذى عقد بمدينة أكرا عاصمة غانا فى الفترة ما بين ١٥ ، ٢٤ أبريل ١٩٥٨ . وحضرت هذا المؤتمر الدول الإفريقية المستقلة فى ذلك التاريخ وهى ليبيا وتونس والمغرب والسودان وأثيوبيا وليبريا وغانا والجمهورية العربية المتحدة بناء على دعوة وجهها نـكروما فى ٦ مارس ١٩٥٧ . وبحث المؤتمر مستقبل الشعوب الإفريقية غير المستقلة ومشكلة التميز العنصرى والخطوات اللازمة لتأمين استقلال وسيادة الدول الإفريقية المستقلة . ومع أن مؤتمر أكرا لم يقرر إنشاء منظمة إفريقية دولية ، إلا أنه حرص على تأكيد وجود شخصية إفريقية فقرر توحيد السياسة الخارجية للدول الأعضاء على أساس عدم الانضمام إلى أى كتلة من كتلتى الدول الـكبرى كما قرر مبدأ رفض التدابير الخاصة بالدفاع الجماعى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وأشاد المؤتمر بضرورة إيجاد جهاز دائم للتشاور والتعاون بين الدول الإفريقية وجعل من مندوبى الدول المشتركة الدائمين فى الأمم المتحدة الجهاز الدائم غير الرسمى للتشاور فيما بينها .

وفى شهر يونيو سنة ١٩٦٠ عقد المؤتمر الإفريقى الثانى فى أديس أبابا[1] .

---

(١) وحضره مندوبون ومراقبون عن كينيا وانجولا وجنوب أفريقيا وجنوب غرب أفريقيا وتنجانيقا وأوغندا وروديسيا الشمالية والجنوبية وسيراليون والكمرون .

عاصمة الحبشة وأكد هذا المؤتمر المبادىء التى سبق إقرارها فى مؤتمر أكرا .

٢ ـ ميثاق الدار البيضاء :

اجتمعت فى يناير سنة ١٩٦١ مجموعة الدار البيضاء التى ضمت غانا وغينيا ومالى بالإضافة إلى دول شمال أفريقيا وهى الجمهورية العربية المتحدة والمغرب وليبيا وحكومة الجزائر المؤقتة . وتم إقرار ميثاق الدار البيضاء الإفريقى الذى أعلنت فيه الدول المشتركة مجموعة من المبادىء بقصد نصرة الحرية فى أفريقيا وتحقيقاً لوحدتها . وقررت العمل على توحيد السياسة الخارجية واتباع سياسة عدم الانحياز ، كما قررت تقديم المعونة والمساعدة للأقاليم الإفريقية غير المستقلة وإقامة تعاون دولى وثيق بين الدول المشتركة فى ميادين الاقتصاد والاجتماع والثقافة ، والتمسك بميثاق الأمم المتحدة وتصريح باندونج بقصد تشجيع التعاون بين جميع شعوب العالم ودعم السلام العالمى .

ونص الميثاق على إنشاء فروع دائمة لتحقيق التعاون بين للدول الأعضاء . (الجمعية الاستشارية الإفريقية واللجان الدائمة وقيادة إفريقية مشتركة عليا ولجنة اتصال) . وحدد بروتوكول ٥ مايو ١٩٦١ الذى صدر لتنفيذ ميثاق الدار البيضاء تشكيل هذه اللجان واختصاصاتها .

واجتمعت بعد ذلك مجموعة الدول الفرنسية فى برازافيل التى أصبحت فيما بعد نواة لمجموعة أكبر وأهم هى مجموعة منروفيا ، وهى الكاميرون وجمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد والكونجو برازافيل وداهومى وجابون وساحل العاج وجمهورية ملجاش وموريتانيا والنيجر والسنجال وفولتا العليا ، فى الشهور الأولى لسنة ١٩٦١ فى داكار وياوندى وشكلت معاً منظمة أفريقيا وملجاش للتعاون الاقتصادى .

وفى شهر مايو سنة ١٩٦١ اجتمعت عشرون دولة إفريقية فى منروفيا عاصمة ليبريا ، وكانت تضم مجموعة دول برازافيل بالاضافة إلى ليبريا ونيجيريا وسيراليون والصومال وتوجو . ومثل هؤلاء جميعاً رؤساء دولهم ، كما مثلت أثيوبيا وليبيا وتونس بوفود على مستوى عالى فقط ، تدفعها فى ذلك الرغبة فى تحقيق مزيد من الوحدة السياسية والاقتصادية لدول أفريقيا ولتوحيد صفوفها إزاء أزمة الكونجو . ولم تشترك دول مجموعة الدار البيضاء فى هذا المؤتمر نظراً لرفض تمثيل حكومة الجزائر المؤقتة فيه .

واعتقدت الدول الاستعمارية أن انقسام أفريقيا إلى ثلاث مجموعات ، مجموعة الدار البيضاء (ونزعتها ثورية حيادية ترمى إلى تعميق الثورة السياسية وإدخالها فى دائرة الثورة الشاملة لتحتوى كجزء لايتجزأ منها على الثورة الاجتماعية وبناء مجتمع يقوم على أساس التطبيق الاشتراكى) ، ومجموعة برازافيل (ونزعتها غربية عامة وفرنسية خاصة إذ ترتبط مع فرنسا ثقافياً واقتصادياً واجتماعياً وتهتم بالمحافظة الشديدة على الأمر الواقع سياسياً والسير بهدوء إلى الوحدة محافظة على المصالح القائمة) ، ومجموعة مونروفيا (ونزعتها توفيقية وتنادى بالوحدة فى صورة منظمة إقليمية على نمط المنظمات الاقليمية المعقودة فى العالم) سيعوق إتمام الوحدة . غير أن الروح الافريقية تغلبت على هذا الانقسام وجاء مؤتمر القمة فى أديس أبابا فى مايو ١٩٦٣ صورة عملية لتوحيد جهود القارة الافريقية بأكملها فى صورة منظمة الوحدة الافريقية تمهيداً لتحقيق الوحدة السياسية التامة . وأوصى مجلس وزراء منظمة الوحدة الافريقية الجديد فى دورته العادية المنعقدة فى داكار فى ٥/٨/٦٣ بإذابة التكتلات الاقليمية فى إطار منظمة الوحدة الافريقية وأن يقتصر دور هذه التنظيمات الاقليمية على مجرد التعاون الفنى والثقافى .

المبحث الثانى

منظمة الوحدة الافريقية

يحتوى ميثاق منظمة الوحدة الافريقية بالاضافة إلى ديباجة الميثاق على ٣٣ مادة .

الميثاق معاهدة جماعية رضائية : ويبدو هـذا واضحاً من أول فقرة فى الديباجة وتقضى « نحن رؤساء الدول والحـكومات الافريقية المجتمعين فى مدينة أديس أبابا بأثيوبيا ... نعلن اتفاقنا على إنشاء منظمة الوحدة الافريقية » . ويبدو من ذلك بجلاء أن ميثاق الوحدة الافريقية اتفاق رضائى وقعت عليه الحـكومات بمحض رضاها . وهو فى هذا لا يختلف عن عهد عصبة الأمم أو ميثاق الأمم المتحدة . وتظهر الصفة التعاقدية للميثاق من نص المادة ٣/١ على المساواة فى السيادة لجميع دول إفريقيا . ومن نص المادة ٣٣ على إجراء التعديلات بأغلبية ثلثى الأعضاء على الأقل . كما تعطى المادة ٣٢ للدول الأعضاء حق الانسحاب من الميثاق بشرط مرور عام من تاريخ تقديم إخطار مكتوب بذلك إلى السكرتير العام للمنظمة .

ويقوم الميثاق على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء لتحقيق الأغراض الجماعية المشتركة . والهدف الأساسى الذى تسعى إليه المنظمة هو تشجيع وحدة وتضامن الدول الإفريقية والمحافظة على سيادة دولها وتنسيق وتنظيم سياساتها العامة فى الميادين السياسية والاقتصادية والثقافية وميادين الصحة والأمن والدفاع .

أولا : أهداف المنظمة :

ورد النص عليها فى الديباجة وفى المـادة الثانية من الميثاق . وهى على التوالى :

١ — تشجيع وحدة وتضامن الدول الإفريقية : فالوحدة هى التى تـكفل للدول الإفريقية المحافظة على استقلالها كما تساهم مساهمة فعالة فى إزالة كل صور الاستعمار الباقية فى بعض الأقاليم الإفريقية . وقد ورد النص على هذا الهدف فى الديباجة وفى المادة ٣ / ١ . فتنص الفقرة الخامسة من الديباجة « ويلهمنا التصميم المشترك على تشجيع التفاهم بين شعوبنا والتعاون بين وطننا استجابة لأمانى شعوبنا من أجل تقوية أواصر أخوتنا وإيجاد التضامن فى وحدة أكبر تسمو على جميع الخلافات العنصرية والقومية ... » كما يبدو من نص الديباجة فى نهايتها « وإننا نرغب فى توحيد جميع دول إفريقيا ومالا جاس من أجل ضمان رفاهية ومستقبل شعوبنا ونعرب عن عزمنا على تعزيز الروابط بين دولنا بإنشاء وتقوية منظماتنا المشتركة » .

٢ — تحقيق وتنسيق التعاون الدولى الإفريقى : تعمل المنظمة على تنسيق وتعزيز تعاون دولها وجهودها التى تبذلها فى سبيل تحقيق حياة أفضل لشعوب إفريقيا (م ٢ / ١) وللوصول إلى هذا الهدف تقوم الدول الأعضاء بتنسيق وتنظيم سياساتها العامة وخاصة فى الميادين التالية[1] :

(ا) التعاون السياسى والدبلوماسى .

(ب) التعاون الاقتصادى بما فيه النقل والمواصلات .

(ج) التعاون فى ميادين التعليم والثقافة .

---

(1) المادة ٢/٢ .

(د) التعاون فى ميادين الصحة والتغذية .

(هـ) التعاون العلمى والفنى .

(و) التعاون فى ميادين الأمن والدفاع .

٣ — الدفاع عن سيادة دول المنظمة وسلامة أراضيها واستقلالها : وتنص المادة ٢ / ١ على هذا الهدف ، كما يظهر بوضوح أيضاً من الفقرة السابعة من الديباجة التى تقرر « ونحن يحدونا التصميم على ضمان وتدعيم استقلال دولنا الذى حصلنا عليه بمشقة وصعوبة وكذلك على سيادتها وسلامة أراضيها ومحاربة الاستعمار الجديد بجميع صوره » ، وتحقيقاً لذلك تقوم الدول بتنسيق تعاونها فى ميادين الأمن والدفاع (م ٢/٢) .

٤ — تشجيع التعاون الدولى : تقرر الفقرة الثانية من المادة الثانية ما يلى :

« ترمى المنظمة إلى تشجيع التعاون الدولى مع النظر بعين الاعتبار إلى ميثاق الأمم المتحدة والإعلان الدولى لحقوق الإنسان » (المادة ٢ / ٢) . وتصرح الديباجة فى الفقرة السابعة منها « ونحن مقتنعون بأن ميثاق الأمم المتحدة وإعلان حقوق الإنسان وهما اللذان نؤكد تمسك مبادئنا بهما يوفران أسساً متيناً للتعاون الإيجابى والسلمى بين الدول» .

ثانيا : مبادىء المنظمة :

١ — المساواة فى السيادة لجميع دول إفريقيا : وهذا النص (م ٣ / ١) تأكيد للمبادىء المقررة فى القانون الدولى التقليدى التى تقرر مساواة الدول وتمتع كل منها بالسيادة . ويلاحظ أن المبادىء العامة فى القانون الدولى تقرر هذه المساواة بصفة قانونية بصرف النظر عما إذا كانت متوافرة فعلا . ويترتب على

هذا المبدأ احتفاظ الدول الأعضاء لنفسها بحرية التصرف المطلقة فى المسائل التى لم تفوض للمنظمة سلطة القيام بها .

٢ — عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء .

٣ — احترام سيادة كل دولة وسلامة أراضيها وحقها الأكيد فى الحياة تحت ظل الإستقلال . ونلاحظ هنا أن ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية يلزم الدول الأعضاء بذلك فى حين يقتصر ميثاق الجامعة العربية بإلزام الأعضاء بالامتناع عن استخدام القوة فقط .

٤ — الالتزام بحل المنازعات بالطرق السلمية : تقضى الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الميثاق بضرورة تسوية جميع المنازعات بطريقة سلمية عن طريق المفاوضات أو الوساطة أو التراضي أو التحكيم .

٥ — الاستنكار التام لأعمال الاغتيال السياسي بجميع صوره : وكذلك أنواع النشاط الهدام من جانب أية دولة سواء أكانت مجاورة أو بعيدة .

٦ — تلتزم الدول الأفريقية بتكريس جميع جهودها إلى أقصى حد من أجل تحقيق الاستقلال الكامل لجميع الأراضى الإفريقية التابعة ، وهو الهدف الرئيسي الذى تسعى المنظمة إلى تحقيقه .

٧ — توكيد سياسة عدم الانحياز فى مواجهة جميع التكتلات .

هذا وتلتزم الدول الأعضاء طبقاً لنص المادة السادسة باحترام المبادىء السابقة .

ثالثا : العضوية :

لكل دولة أفريقية مستقلة ذات سيادة الحق فى أن تصبح عضواً فى المنظمة

لها حقوق وواجبات الدول الأعضاء[1] (م ٤). وتتمتع جميع الدول الأعضاء بحقوق وواجبات متساوية . وتقوم الدول التى حضرت المؤتمر ووقعت على الميثاق بالتصديق على الانضمام إلى عضوية الميثاق وفقاً للاجراءات الدستورية لكل دولة من الدول الموقعة عليه (م. ١/٢٤) وتودع المستندات الأصلية للميثاق ، وهى التى يتم تحريرها باللغات الإفريقية إن أمكن أو بإحدى اللغتين الفرنسية أو الانجليزية وتعتبر جميعها مستندات لها صبغتها الرسمية ، تودع لدى حكومة أثيوبيا التى تقوم بإرسال نسخ معتمدة منهـا إلى جميع دول أفريقيا ومالاجاس المستقلة ذات السيادة (م ٢٤ / ٢) كما تودع مستندات التصديق لدى حكومة أثيوبيا التى تخطر بذلك جميع الدول الموقعة على الميثـاق (م ٣/٢٤) .

ويشترط فيمن يرغب فى الانضمام لمنظمة الوحدة الإفريقية ثلاثة شروط :

١ — أن تكون دولة أفريقية : فالعضوية فى المنطقة تقتصر على الدول الإفريقية .

٢ — أن تكون دولة مستقلة ، فالدول المستقلة هى التى تتمتع بالحقوق وتتحمل بالالتزامات التى يتضمنها الميثاق . ويلاحظ هنا أن الاستقلال (وطبقاً لما جرى عليه العمل فى المنظمات الدولية) يفسر بالمعنى الواسع ، ويكفى فى ذلك أن يكون قد اعترف باستقلال الدولة عدد كبير من الدول .

٣ — موافقة الدول الأعضاء : ويقتصر ميثاق المنظمة على اشتراط الأغلبية البسيطة لقبول الدول الجديدة . وهو إجراء سليم يفتح الطريق أمام

---

(١) ضمت المنظمة عند نشأتها ٣٢ دولة أفريقية مستقلة زاد عددهم الان الى ٤١ دولة افريقية .

الدول الافريقية للتمتع بعضوية المنظمة . دون أن تقف فى طريقها الأطماع أو الأغراض الذاتية المختلفة .

إجراءات الانضمام :

يمكن لأية دولة أفريقية مستقلة ذات سيادة إخطار السكرتير العام الإدارى فى أى وقت بعزمها على تأييد ميثاق منظمة الوحدة الافريقية أو الانضمام إلى عضويته (م ٢٨ / ١) . وعلى السكرتير العام الادارى عند وصوله هذا الاخطار إرسال نسخ منه إلى جميع الدول الأعضاء . ويتم تقرير انضمام هذه الدولة بالأغلبية البسيطة من أصوات الدول الأعضاء . ويتم إبلاغ قرار كل دولة من الدول الأعضاء إلى السكرتير العام الإدارى الذى يقوم بإبلاغ الدولة صاحبة الطلب بالقرار الذى اتخذته الدول الأعضاء وذلك عندما يصله العدد المطلوب من الأصوات . ويتمتع العضو الجديد فى هذه الحالة بكافة حقوق العضوية ويلتزم بالتزاماتها .

فقد العضوية :

يعطى الميثاق للدول الأعضاء حق الانسحاب من المنظمة . فتعطى المادة (٣٢) منه الدولة التى ترغب فى إلغاء عضويتها الحق فى تقديم إخطار مكتوب إلى السكرتير العام الإدارى ، وبعد مرور عام من تاريخ هذا الاخطار يتوقف تطبيق الميثاق بالنسبة لهذه الدولة التى لاتصبح عضواً فى المنظمة منذ ذلك التاريخ.

رابعا : فروع منظمة الوحدة الافريقية :

تقوم منظمة الوحدة الإفريقية بتحقيق أهدافها عن طريق المنظمات الأساسية الآتية[١] :

---

(١) المادة السابعة من الميثاق .

١ — مجلس رؤساء الدول والحكومات .

٢ — مجلس الوزراء .

٣ — السكرتارية العامة .

٤ — لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم .

١ — مجلس رؤساء الدول والحكومات :

(ا) **إختصاصه** : هو الهيئة العليا للمنظمة ويباشر الاختصاصات التى ورد النص عليها فى الميثاق كما يناقش الأمور ذات الأهمية المشتركة لأفريقيا بغرض تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة (م ٨) . ويكون للمجلس بالإضافة إلى ذلك إعادة النظر فى تكوين المنظمة ووظائفها وقوانينها وكذلك الإشراف على أعمال أية وكالات متخصصة تابعة للمنظمة يتم إنشاؤها وفقاً للميثاق .

(ب) **تكوينه** : يتكون من رؤساء الدول والحكومات أو من ممثليهم المفوضين على أن يجتمع المجلس مرة على الأقل كل عام . ويجتمع المجلس فى دورة طارئة بناء على طلب أى عضو من الدول الأعضاء على أن توافق على ذلك أغلبية الأعضاء .

(ج) **التصويت** : لكل دولة عضو صوت واحد وتتم الموافقة على جميع القرارات بأغلبية ثلثى الأعضاء (م ١٠) . أما القرارات الخاصة باجراءات العمل فى المنظمة فتتم الموافقة عليها بالأغلبية البسيطة . وتحدد الأغلبية فى أصوات الدول الأعضاء الممثلة فى الاجتماعات والتى تشترك فى التصويت ما إذا كان يمكن اعتبار إحدى المسائل خاصة باجراءات العمل أم لا (م ١٠ / ٣) .

ويعتبر الإجتماع صحيحاً متى حضره ثلثا الدول الأعضاء المشتركة فى المنظمة (م ١٠ / ٤) .

وقد أعطى ميثاق المنظمة لمجلس رؤساء الدول سلطة تحديد قواعد إجراءاته الخاصة .

٢ ــ مجلس وزراء المنظمة :

ويتكون من وزراء خارجية الدول الأعضاء أو أى أعضاء تحددهم حكومات هذه الدول . ويجتمع مجلس الوزراء على الأقل مرتين فى السنة ويجتمع فى دورة طارئة بناء على طلب أى عضو من الدول الأعضاء على أن يوافق على ذلك ثلثا الدول الأعضاء (م ١٢) . ويلاحظ أن تقييد الاجتماعات غير العادية بهذا القيد يجعل من الصعب دعوة المجلس للانعقاد وبسرعة لمواجهة الأزمات أو المنازعات التى تدخل فيها الدول الأفريقية . ولهذا فقد إتفقت الدول الأفريقية على رفع هذا القيد وإعطاء سكرتارية المنظمة حق دعوة المجلس إلى الانعقاد فى خلال أسبوع واحد إذا استجد ما يدعو إلى ذلك .

ويكون مجلس الوزراء مسئولا أمام مجلس رؤساء الدول والحكومات ويوكل اليه بمسئولية الإعداد لمؤتمرات هذا المجلس . ويقوم مجلس الوزراء بأى مهمة يحيلها عليه مجلس رؤساء الدول كما يوكل إليه أمر تنفيذ قرارات هذا المجلس . كما يعمل مجلس الوزراء على تنسيق التعاون بين دول أفريقيا وفقاً لتعليمات مجلس رؤساء الدول وتمشياً مع المادة الثانية من الميثاق (م١٣) .

وبالرغم من أن مجلس الوزراء بالصورة السابقة يخضع تماماً فى مباشرته لأعماله لمجلس رؤساء الدول فمما لاشك فيه أنه يقوم بالدور الأول فى المنظمة ، وذلك لصعوبة اجتماع رؤساء الدول الإفريقية .

التصويت : لكل دولة من الدول الأعضاء فى المجلس صوت واحد وتصدر القرارات بالأغلبية البسيطة (المادة ١٤) . ويعتبر المجلس منعقداً إذا حضره ثلثى الأعضاء وللمجلس تحديد لائحة إجراءاته .

٣ ــ السكرتارية العامة :

للمنظمة سكرتير عام إدارى يعينه مجلس رؤساء الدول والحكومات . وقد اختير دياللو تيلى سفير غانا لدى الأمم المتحدة سكرتيراً عاماً للمنظمة فى اجتماع

القاهرة عام ١٩٦٤ . وللمجلس كذلك سلطة تعيين مساعد أمين أو أكثر لسكرتير عام المنظمة (م ١٧) . وقد تم تعيين أربعة أمناء مساعدين من الجزائر وكينيا ونيجيريا وداهومى .

وتخضع أعمال السكرتير العام ومساعديه وموظفى السكرتارية لأحكام الميثاق والتنظيمات التى يقرها مجلس رؤساء الدول والحكومات . ويقوم السكرتير العام بإعداد الميزانية ويعرضها للموافقة على مجلس الوزراء (م ٢٣) .

ويتمتع موظفو السكرتارية بالمزايا والحصانات التى يقررها مجلس الوزراء داخل أراضى الدول الأعضاء والمقر الدائم للمنظمة هو أديس أبابا .

٤ ـ لجان المنظمة :

(ا) لجنة الوساطة والتسوية والتحكيم : تلتزم جميع الدول المشتركة فى المنظمة بتسوية خلافاتها بالوسائل السلمية ولهـذا تضمن الميثاق النص على إقامة لجنة للوساطة والتسوية والتحكيم يحدد بروتوكول منفصل يوافق عليه رؤساء الدول والحكومات كيفية تشكيلها وشروط العمل الخاصة بها . ويعتبر هذا البروتوكول جزء لا يتجزأ من الميثاق . وقد وافق مجلس رؤساء الدول والحكومات فى دورة القاهرة ١٩٦٤ على مسودة البروتوكول الخاص بهـذه اللجنة التى قدمها مجلس الوزراء فى دورته الثالثة وتم تشكيل هذه اللجنة فى اجتماع مؤتمر القمة الإفريقى الذى انعقد بأكرا .

(ب) اللجان الفنية : شكل مجلس رؤساء الدول والحكومات ، تطبيقاً لنص المادة ٢٠، اللجان المتخصصة التالية :

١ — اللجنة الاقتصادية والاجتماعية : وأهم أهدافها تنسيق وتقوية تعاون الدول الإفريقية لتحقيق حياة أفضل لشعوبها وتشجيع التعاون الدولى وتنسيق السياسة العامة لتلك الدول فى ميادين التعاون الاقتصادى . هـذا وقد عقدت اللجنة اجتماعها الأول فى نيامى عاصمة النيجر فى ٩/١٢/١٩٦٣ ، ودعت فيه إلى دعم الإجراءات الهادفة إلى زيادة حصيلة الدول النامية من العملات الصعبة

لمواجهة حاجات البلاد لتنفيذ خطط التنمية ، كما حثت الدول المتقدمة على إزالة الحواجز الجمركية أمام وارداتها من الدول النامية دون المطالبة بالمعاملة بالمثل . ودعت إلى حث الدول النامية إلى تحرير تجارتها وتقوية الروابط فيما بينها .

٢ — لجنة شئون التعليم والثقافة : ومهمتها تنسيق التعاون الثقافي بين دول المنظمة وتدعيم الروابط التعليمية والثقافية بين شعوبها . وانعقد أول اجتماع لها في ليوبولدفيل في ٢٥ / ١ / ١٩٦٣ .

٣ — لجنة الشئون العلمية والفنية والأبحاث : وتعمل على تحقيق التعاون بين دول المنظمة في مجالات العلوم والتكنولوجيا . وانعقدت في أول فبراير ١٩٦٤ بمدينة الجزائر ودعت إلى إعداد وتبادل العلماء والفنيين والباحثين وتنسيق السياسات العلمية وتنفيذ برامجها .

٤ — لجنة لشئون الصحة والعلاج والتغذية : وتعمل على توحيد النظم الصحية والرعاية الطبية . وعقدت اجتماعها الأول بمدينة الاسكندرية في ١٥/١/١٩٦٤ .

٥ — لجنة الدفاع : ومهمتها النهوض بالتعاون بين الدول الأفريقية فيما يختص بشئون الدفاع التي قد تشمل تنفيذ أي تعليمات يصدرها رؤساء الدول والحكومات في حالات الاعتداء أو التهديد بالاعتداء . وتقوم مسئوليتها الأساسية على أساس العمل كجهاز للاستشارة والإعداد والتوصية ، فيما يتعلق بالدفاع الذاتي الجماعي أو الدفاع الذاتي الفردي ، للدول الأعضاء ضد أي عمل عدواني أو تهديد بالعدوان . وقد عقدت اجتماعاً في أكرا في ٢٩/١/١٩٦٣ .

٦ — لجنة المشرعين الإفريقيين : وقد طرحت فكرة إنشائها خلال اجتماع للقانونيين الأفرو أسيويين في كوناكري في ١٥/١٠/١٩٦٢ الذي قرر عقد لجنة تحضيرية في لاجوس تسمى « لجنة القانونيين الإفريقيين » . واجتمعت فعلا هذه اللجنة في ٢٦ أغسطس ١٩٦٣ ، وأوضحت أن أهدافها هي النهوض بدراسة وتقنين القانون الإفريقي وتنظيم العلاقات مع المنظمات القانونية الأخرى

على أساس مراعاة الصالح الإفريقى وعلى أساس من عدم الانحياز . واتفق على أن تقبل فى عضوية اللجنة الدول الإفريقية المستقلة مع قبول انتساب الدول الافريقية غير المستقلة وطلبت اللجنة فى اجتماع لاجوس فى ٢٩/ ١ /١٩٦٤ اعتبارها إحدى اللجان المتخصصة فى منظمة الوحدة الافريقية . وفى إجتماع مجلس رؤساء دول وحكومات أفريقيا فى دورة القاهرة ، وافق المجلس على اعتبارها لجنة متخصصة تابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية[1] .

٧ — لجنة النقل والمواصلات : وتعمل على تحقيق تعاون دول أفريقيا فى هـذه الميادين ، ووافق عليها مؤتمر مجلس الرؤساء فى اجتماعه بالقاهرة فى عام ١٩٦٤ .

٨ — لجنة تنسيق المعونة للحركات التحريرية الافريقية (لجنة القسعة) : وتقرر تشكيلها فى مؤتمر أقطاب دول أفريقيا فى أديس أبابا فى ٧ مايو ١٩٦٣ . وهى مشكلة من مندوبى تسع دول هى : أثيوبيا وغينيا والسنجال وأوغـندا وتنجانيقا والـكونجو ونيجيريا والجمهورية العربية المتحدة والجزائر . ومهمة هذه اللجنة تنسيق المساعدات التى تقدم إلى الحركات الوطنية فى الأقاليم الأفريقية التى لم تزل خاضـعة للاستعمار[2] . كما تتولى الاشراف على تجميع مساعدات الدول الأفريقية المستقلة وتوحيد الأحزاب السياســية المنقسمة فى الأقاليم المستعمرة وتكوين جبهة موحدة منها . ولهذه اللجنة الحق فى أن تطلب من أى دولة مرور المتطوعين والمقاتلين الأفريقيين فى أراضيها وتسهيل دخولهم فى الأراضى المستعمرة التى لم تتحرر بعـد ، ومقرها دار السلام . وقـد شكلت

---

(١) هذا وقد أوصت هذه اللجنة فى ٦٤/٤/٢٧ بتشكيل محكمة عدل أفريقية ، تضم خمسة قضاة من بينهم ثلاثة دائمون ، أما العضـوان الآخران فتختارهما الدولتان المتنازعتان قبيل عرض خلافهما على المحكمة . وللدول الاعضاء فى منظمة الوحـدة الافريقية الحق فى طلب دعوة المحكمة الى الانعقاد . واختصاص المحكمة اختيارى يتوقف على ارادة الاطراف واتفاقهم .

(٢) قرر مجلس الرؤساء فى اجتماع أكرا انشاء لجنة خماسية تتابع الموقف وتشرف على تنفيذ قرارات الرؤساء حالة قيام الاقلية البيضاء فى روديسيا باعلان الاستقلال من جانب واحد .

داخل هذه اللجنة ثلاث لجان فرعية : اللجنة السياسية العامة[1] ، ولجنة الدفاع[2] ، واللجنة المالية [3] والسكرتارية التنفيذية .

وتتألف كل لجنة من اللجان السابقة من الوزراء المختصين أو من الوزراء الآخرين أو المفوضين الذين تقوم حكومات الدول الأعضاء بتعيينهم[4] . ويتم تحديد وظائفها وفقاً لما جاء في ميثاق المنظمة ووفقاً للتنظيمات التي يقرها مجلس الوزراء[5] .

أحكام عامة :

١ — بدء العمل بالميثاق : ويبدأ سريان ميثاق المنظمة بعد تسليم حكومة أثيوبيا لمستندات التصديق من ثلثي الدول الموقعة[6] ، ويدخل في دور التنفيذ بعد توقيعه بستة أشهر سواء تم التصديق عليه أو لم يتم من الدول الموقعة التي حضرت مؤتمر أديس أبابا سنة ١٩٦٣ .

٢ — تسجيل الميثاق : وتنص المادة ٣٦ من ميثاق المنظمة على ضرورة تسجيل الميثاق بعد التصديق عليه لدى سكرتيرية الأمم المتحدة عن طريق حكومة أثيوبيا ووفقاً للمادة (١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة .

٣ — تفسير الميثاق : وأي مشكلة تثار حول تفسير الميثاق يتم اتخاذ قرار بشأنها ويوافق عليه بأغلبية ثلثي أصوات رؤساء الدول والحكومات الأعضاء في المنظمة[7] .

٤ — لغة الميثاق : تكون اللغات الدائمة للمنظمة وجميع تنظيماتها هي

---

(١) وتتكون من نيجيريا والسنغال والكونجو ليوبولدفيل .
(٢) وتضم الجزائر وغينيا واثيوبيا .
(٣) وأعضاء هذه اللجنة تانزانيا واوغندا والجمهورية العربية المتحدة .
(٤) المادة (٢١) من ميثاق المنظمة .
(٥) المادة (٢٢) من الميثاق .
(٦) المادة (٢٥) من الميثاق .
(٧) المادة (٢٧) من الميثاق .

اللغات الأفريقية والإنجليزية والفرنسية . وكان ذلك نتيجة لاقتراح الرئيس عبد الناصر باستخدام اللغتين الأفريقيتين العربية والأمهرية كلغات رسمية .

• — تعديل الميثاق : يمكن تعديل الميثاق أو تنقيحه إذا تقدمت أية دولة من الدول الأعضاء بطلب مكتوب إلى السكرتير الإدارى . ولا يعرض طلب الاقتراح بالتعديل للنظر فيه إلا بعد أن تحاط به جميع الدول الأعضاء فى الوقت المناسب وبعد مرور عام على تقديمه . ولا يكون لهذا التعديل أى تأثير مالم يوافق عليه ثلثا الدول الأعضاء على الأقل .

ولا جدال أن منظمة الوحدة الأفريقية فى الفترة القصيرة التى مارست فيها أعمالها قد حققت نجاحاً كبيراً خصوصاً إذا ما وضعنا فى عين الاعتبار الحواجز الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التى تفصل بين دول القارة . وقد قامت المنظمة بجهود كبير لتنسيق مجهودات دولها ومواجهة التحديات المختلفة داخل القارة وخارجها • وعالج مؤتمر القاهرة المشاكل والصعوبات المختلفة التى تعترض المنظمة بقوة وحزم ، واستجاب لضغط الرأى العام الإفريقى فقام بإنشاء لجنة المواصلات لتعمل على وضع خطة موحدة للمواصلات بين دول القارة الإفريقية وذلك حتى تيسر سبل الاتصال المباشر واللقاء المستمر بين شعوب القارة . كما اهتم بمشكلة تصفية الاستعمار والتفرقة العنصرية وطالب جميع الدول بمقاطعة التجارة مع حكومة جنوب أفريقيا وعدم تزويدها بالبترول وكافة المنتجات البترولية الأخرى ، وأنشأ مكتباً داخل السكرتارية العامة تسند إليه مهمة تنسيق خطط وأعمال الدول الأعضاء لتنفيذ إجراءات مقاطعة جنوب أفريقيا على نحو فعال . وأدان البرتغال لإصرارها على رفض الاعتراف بحق الشعوب التى تخضع لسيطرتها فى تقرير المصير والاستقلال ، وأنشأ مكتباً آخر داخل السكرتارية للإشراف على تنفيذ إجراءات المقاطعة الفعالة ضد هذه الدولة .

ومنظمة الوحدة الإفريقية بصورتها الحالية تبعد كثيراً عن الصورة التى

رسمها للوحدة نكروما فى كتابه Africa must unite الذى طالب فيه باتحاد إفريقيا داخل إطار « حكومة اتحادية أفريقية » تقوم فى نظره على المبادىء التالية :

١ — سياسة خارجية ودبلوماسية موحدة .

٢ — سياسة اقتصادية شاملة على نطاق القارة .

٣ — نظام دفاعى موحد[1] .

وعارضت معظم الدول الإفريقية فى مؤتمر القمة الذى انعقد بالقاهرة عام ١٩٦٤ هذه الفكرة لأسباب مختلفة[2] واستقر الرأى على أن الوقت لم يحن بعد لتحقيقها عملا[3] .

هذا وترتبط منظمة الوحدة الإفريقية ارتباطاً وثيقاً بمنظمة الأمم المتحدة ، ويهتم الأمين العام للأمم المتحدة اهتماماً كبيراً بالمنظمة وحضر شخصياً مؤتمر القمة الأفريقى الذى عقد فى صيف ١٩٦٤ . كما تتعاون منظمة الوحدة الافريقية ، مع اللجنة الاقتصادية الافريقية التابعة للأمم المتحدة لارساء الدعائم الأولى

---

(١) فى اجتماع لجنة الدفاع التابعة لمنظمة الوحدة الافريقية فى أكرا رفضت اللجنة فكرة القيادة العليا وأوصت بانشاء تمثيل دفاعى فى السكرتارية وأصدرت التوصية التالية « تعيد الدول الاعضاء فى منظمة الوحدة الافريقية تأكيد ايمانها بأغراض ومبادىء ميثاق الامم المتحدة ورغبتها واخلاصها فى أن تعيش فى سلام مع جميع الشعوب والحكومات ، وكذلك فى تقديم المعونة لبعضها البعض وفقا لميثاق الامم المتحدة ومنظمة الوحدة الافريقية للحفاظ على السلم والامن الدوليين ولمقاومة أى عمل أو تهديد بالعدوان أو سياسة عدوانية . والدول الاعضاء فى المنظمة ، رغبة منها فى تحقيق الاغراض المذكورة ، توحد جهودها للتعاون على الدفاع الذاتى الجماعى » .

(٢) قرر مندوب مدغشقر فى اللجنة الاولى السياسية (مجلس الوزراء ٣/١) فى ١٢ يوليو سنة ٦٤ أن وفد بلاده لا يوافق على انشاء حكومة للوحدة الافريقية أو حكومة لكل افريقيا تعلو على القوميات ... فبلاده قد فقدت حريتها سنين طويلة تحت نير الاستعمار وهى ليست على استعداد لضياع استقلالها الجديد بما تمنحه من اختصاصات لسلطة عليا .

(٣) قرر مندوب الجمهورية العربية المتحدة أن الاقتراح الذى تقدمت به غانا هو هدف يجب أن نسعى اليه بل هو أمر حتمى تسير أفريقيا نحوه ونرجو أن يكون سيرها بالسرعة التى نتمناها جميعا .

للجان الفرعية الفنية فى الميادين المختلفة ، وتساهم الأمم المتحدة مساهمة كبيرة فى تصفية الاستعمار فى أفريقيا وفى العمل على تنمية القارة اقتصادياً وفنياً . كما تساهم الدول الافريقية فى تطوير الأمم المتحدة نحو مراعاة القضايا الأفريقية[1] والاهتمام بها باعتبارها إحدى العوامل الرئيسية فى استقرار العلاقات الدولية حالياً .

(1) أصدر مؤتمر القمة الافريقى الذى انعقـــد فى الجزائر قرارا فى ١٩٦٨/٩/١٥ أيد فيه الجمهورية العربية المتحدة فى ازمة الشرق الاوسط ودعى الى انسحاب القوات الاجنبية من الاراضى العربية المحتلة منذ ٥ يونيو ١٩٦٧ ، وفقا لقرار مجلس الامن يوم ١٩٦٧/١١/٢٢ وطالب الدول الاعضاء فى المنظمة بأن تعمل على التطبيق الحازم لهذا القرار . وأعادت المنظمة تأكيد هذا القرار فى أديس أبابا هذا العام .

الفصل الرابع

الاتحادات الأوروبية

نادى الكتاب والفلاسفة الأوروبيون من قديم بتحقيق الوحدة الأوروبية عن طريق اتحادات تحقق التعاون بين الدول الأوروبية وتساعد عن استقرار السلم والأمن فى أوروبا . فوضع دانتى (١٢٦٥ — ١٣٢١) مشروعا بإنشاء اتحاد عالمى يجمع بين الحكومات الأوروبية المختلفة فى إمبراطورية عالمية يرأسها حاكم واحد . وتلاه دييو الذى طالب فى عام ١٣٠٦ بانشاء اتحاد تعاهدى بين الجماعات الأوروبية وبتكوين قوات عسكرية أوروبية مشتركة . ووضع الوزير الفرنسى صلى سنة ١٦٠٣ مشروعاً لانشاء جمهورية مسيحية تضم جميع شعوب أوروبا يرأسها مجلس فيدرالى يحدد القوات التى تقدمها كل دولة . كما تقدم الأب سانت بيير بمشروع إلى مؤتمر أوترخت لانشاء جامعة أمم أوروبية لضمان عروش الأسرات الحاكمة . وتوالت بعد ذلك الاقتراحات التى قدمها بعض الكتاب أمثال وليام بن وامانويل كانت وغيرهم . غير أن هذه المشروعات لم تخرج إلى حيز التنفيذ لتمسك كل دولة أوروبية بفكرة السيادة المطلقة وعدم رغبتها فى تقييد حريتها فى التصرف باتحاد يقيد توجيه سياستها .

ولولا المصاعب التى واجهت الدول الأوروبية فى أعقاب الحربين العالميتين الأخيرتين لما كتب لفكرة الاتحادات الأوروبية الوجود . فقد زاد الشعور بحتمية الوحدة الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية تحت تأثير خوف الرأى العام الأوروبى من فشل الأمم المتحدة فى المحافظة على السلم والأمن الدولى . وتعددت منذ عام ١٩٤٥ المنظمات الأوروبية لمعالجة الاختلالات العسكرية والسياسية والاقتصادية التى نجمت عن الحرب العالمية الثانية وما أعقبها من

خلاف بين الكتلة الشرقية وعلى رأسها روسيا ، والكتلة الغربية التي تتزعمها الولايات المتحدة الأمريكية . ويداعب دعاة الوحدة الأوروبية حالياً حلم استعادة أوروبا لمركزها إذا ما اتحدت في جماعة واحدة تستطيع الوقوف على قدم المساواة بين القطبين المتنازعين في ميدان القوة العسكرية والنفوذ الاقتصادي.

ويأخذ التعاون الأوروبي الحالي شكل اتحادات اقتصادية وسياسية وعسكرية : ففي الميدان السياسي والعسكري نجد اتحاد أوروبا الغربية ومجلس أوروبا والحلف البلقاني [1] والمجلس [2] الشمالي وحلف الأطلنطي وحلف وارسو وفي الميدان الاقتصادي نجد الجماعة الأوروبية للصلب والفحم ، والسوق الأوروبية المشتركة والمنظمة الأوروبية للتجارة الحرة [3] ، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية [4] .

المبحث الأول

التنظيم الاقليمي الأوروبي السياسي والاقتصادي

أولا : اتحاد أوروبا الغربية :

في ١٧ مارس سنة ١٩٤٨ أبرم اتفاق بروكسل بناء على اقتراح المملكة المتحدة بين خمس دول أوروبية هي فرنسا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج وانجلترا لتوثيق العلاقات بينها في ميادين الاقتصاد والاجتماع والثقافة ، وتحقيق التعاون بين هذه الدول لصيانة السلم في أوربا ومناهضة الأعمال والسياسات

---

(١) يجمع بين كل من تركيا واليونان ويوجوسلافيا (٢٨ فبراير سنة ١٩٥٣) .

(٢) ويشترك فيه الدانمرك وايسلندا والنرويج والسويد (١٣ فبراير ١٩٥٢) .

(٣) European Free Trade Association (E.F.T.A.)

وتجمع بين المملكة المتحدة وسويسرا والدانمرك .

(٤) ويرمز لها O.E.C.D. التي تم تكوينها بناء على توصية ، أصدرها مؤتمر باريس الاقتصادي الذي عقد في يناير سنة ١٩٦٠ ، بتشكيل لجنة رباعية من مندوبين عن كل من بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة واليونان أطلق عيها The Four wise men وذلك لتطوير منظمة التعاون الاوروبي الاقتصادي واحلال المنظمة الجديدة محلها .

العدوانية . وتعهدت الدول الموقعة على الاتفاق بحل منازعاتها بالوسائل السلمية. وبمقتضى اتفاقات باريس فى ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٥٤ عدل اتفاق بروكسل وانضمت إليه كل من ألمانيا الغربية وإيطاليا ، وسمى باتحاد أوروبا الغربية .

ويشتمل الاتحاد على عدة فروع عاملة هى :

١ — مجلس الاتحاد ويتكون من وزراء خارجية الدول الخمس ، وتصدر توصياته وقراراته بالاجماع .

٢ — الجمعية الاستشارية وتتكون من ممثلى الدول الأعضاء فى مجلس أوروبا ، ولها وظيفة استشارية .

٣ — مكتب دائم يتألف من ممثلى هذه الدول لدى المملكة المتحدة وينضم إليهم ممثل عن وزارة الخارجية البريطانية ، ويجتمع المكتب مرة كل شهر على الأقل .

٤ — لجنة الدفاع وتضم وزراء حربية الدول الخمس ويساعدها فى عملها رؤساء أركان حرب هذه الدول . وتختص بالبحث فى مسائل الدفاع المشترك .

كما يشمل الاتحاد مجموعة من اللجان الفنية تبحث فى المسائل الاقتصادية والمالية والثقافية والاجتماعية المشتركة .

ثانيا : مجلس أوربا :

مهد الاتحاد الغربى بين الدول الخمس ، السابق الإشارة إليه ، لاتحاد أوسع نطاقا سعت الدول الخمس إلى تكوينه . ففى أثناء اجتماع المكتب الدائم لاتفاقية بروكسل فى أغسطس ١٩٤٨ ، تقدمت كل من الحكومتين الفرنسية والبلجيكية بمشروع يهدف إلى إنشاء مجلس أوروبى استشارى . وثار الخلاف بين انجلترا وفرنسا حول الاختصاصات التى يتمتع بها المجلس ، فقد أرادت انجلترا إنشاء المجلس بطريقة تحفظ للدول الأعضاء سيادتها ، فى حين دافعت فرنسا عن

ضرورة إنشائه فى شكل اتحاد فيدرالى وثيق تختفى فيه السيادات الفردية . وفى ٥ مايو سنة ١٩٤٩ تم إبرام ميثاق مجلس أوروبا الذى دخل فى دور التنفيذ فى ٣ أغسطس ١٩٤٩ . ووجه الشبه كبير بين هذا الميثاق وبين مشروع برايند ، الذى تقدم به فى ٣٠ مايو سنة ١٩٣٠ لعصبة الأمم لوضع أسس اتحاد فيدرالى مستقل يجمع بين الدول الأوروبية[١] .

وتقتصر العضوية فى مجلس أوروبا على الدول الأوروبية الديمقراطية التى تؤمن بمثل ومبادىء سياسية محددة . ويشترك فيه الآن الدول التالية : انجلترا وفرنسا وبلجيكا ولوكسمبرج وهولندا والدانمرك وإيرلندا والسويد والنرويج وإيطاليا واليونان وتركيا وأيسلندا وألمانيا الغربية والنمسا وقبرص ومالطه وسويسرا[٢] . ويسعى المجلس وفقاً لما جاء فى ميثاقه ، إلى تحقيق أكبر قدر

---

(١) انظر : The Organisation of Europe, Russel Hill, Foundations of International World Organisation, A Political and Cultural Appraisal. A Symposium, 1952, p. 71. Les Institutions Internationales, par Paul Reuter, p. 390. International Organisation, Larry Lionard, p. 308.

انظر أيضا على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، ١٩٦١ ، ص ٦٢٨ .

(٢) وترتبط أسبانيا وفنلندا والبرتغال ويوغوسلافيا بروابط معينة بمجلس اوروبا وان كانت لا تتمتع بالعضوية لاسباب سياسية انظر :

Paul Reuter : Organisations Européennes, 1965, p. 107.
Claude-Albert Colliard : Institutions internationales, 1963, p. 361.
Pierre Vellas, Droit International Public, Institutions internationales, 1967, p. 41.

وقد عرض موضوع العمل على ايجاد تمثيل عربى فى مجلس أوروبا على مجلس الجامعة العربية نتيجة لما تلقته الامانة العامة من الوفد الدائم للجامعة بجنيف من ضرورة العمل على تمثيل دولة عربية واحدة على الاقل بمراقب دائم لدى المجلس الاوروبى بحيث يمنح ممثلها حق الكلام ومراقبة نشاط اسرائيل الممثلة كمراقب فى هذا المجلس والتصدى له . وقد أصدر مجلس الجامعة بتاريخ ٦٩/٩/٣ القرار الآتى :

« يقرر المجلس الموافقة على توصية لجنة الشئون السياسية الآتية :

« توصى اللجنة بالموافقة على أن تقوم دولة أو أكثر من الدول الاعضاء بالسعى للحصول على حق التمثيل بمراقبين عنها فى هيئة المراقبين الدائمين لدى المجلس الاوروبى » .

وقد تبين للامانة العامة بعدئذ أن قبول أية دولة عربية كعضو مراقب فى المجلس الاوروبى

=

من الوحدة بين أعضائه لحماية المثل والمبادىء التى تعد تراثها المشترك وتيسير

=

مستحيل نظرا لادخال تعديل على المادة ٥٣ من القانون الاساسى للمجلس يمنع قبول الدول غير الاوروبية فيه ، وأن هذا التعديل أدخل فى القانون الاساسى للمنظمة بعد انضمام اسرائيل اليها .

وازاء هذه العقبات التى تحول بين أى من الدول العربية والحصول على حق التمثيل بمراقبين فى هذا المجلس ، درست الجامعة العربية المقترحات التالية :

(ا) ايجاد اتصال مع المجلس عن طريق فتح قنصليات عربية فى استراسبورج على ان يناط القناصل العرب بمهام خاصة لدى المجلس .

(ب) محاولة الاشتراك فى أعمال المجلس ذات الطابع الفنى البحت الخارج عن النشاط السياسى .

(ج) دعوة بعض المسئولين فى المجلس لزيارة الدول العربية .

(د) الاتصال بالدول العربية لترسل التعليمات الى سفاراتها فى بعض العواصم الاوروبية لتكون على اتصال بالشخصيات الهامة المؤثرة فى المجلس وخصوصا الموالين للعرب منهم .

وبتاريخ ١٩٧٠/٢/٨ تلقت الامانة العامة تقريرا من مكتب الجامعة فى باريس تضمن ان ثلاثة من قناصل دول المغرب العربى قد اعتمدوا لدى المجلس الاوروبى ، ورأى المكتب ضرورة فتح قنصليات عربية تمثل الشرق العربى ليكون العالم العربى بمغربه ومشرقه ممثلا فى المجلس الاوروبى ، وذلك اذا لم ينجح العرب فى الحصول على نفس الوضع القانونى الذى تتمتع به اسرائيل فى المجلس .

وكانت الامانة العامة قد رأت أنه من المفيد العمل على ايجاد تعاون بين الجامعة العربية والمجلس الاوروبى ، وأنه يمكن لهذا التعاون أن يأتى بفوائد جمة من حيث توثيق الصلات وتبادل الخبرات فى المجالات المختلفة لنشاطات المنظمتين .

وفى هذا المجال فقد قام مكتب الجامعة فى باريس بجهود لدى المسئولين فى المجلس الاوروبى لوضع أسس للتعاون بين الجامعة العربية والمجلس الاوروبى واقترح أمين عام المجلس أن يجتمع المسئولون فى المنظمتين فى شبه لجنة فنية لدراسة كافة اوجه التعاون بينهما فى مختلف الميادين ، كما تم اتفاق مبدئى على تبادل الزيارات بين كبار المسئولين للتعرف ولتوثيق الصلات بينهم .

ولا شك ان فى تحقيق نوع من الوجود العربى لدى المجلس الاوروبى واقامة تعاون بينه وبين جامعة الدول العربية ، كمنظمتين اقليميتين ، لما يعود على القضايا العربية بالكثير من الفوائد واخصها مواجهة المؤثرات الصهيونية على المجلس بشأن العديد من المشاكل التى يعالجها ، والتى لها مساس بالمنطقة العربية ، فيما لو ترك لاسرائيل حرية العمل داخل المجلس فى غياب أى نوع من التعاون أو التمثيل العربى فيه .

«sauvegarder et promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun».

تقدمها الاقتصادى والاجتماعى[1] . وتحقيقاً لهـذا الغرض يقوم المجلس بمناقشة المسائل ذات الأهمية المشتركة وعقد الاتفاقات وتوحيد سياسة الدول الأعضاء فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية والإدارية، وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية (المـادة الأولى) . ويعترف كل عضو فى مجلس أوروبا بمبدأ سلطان القانون ، ويتعهد بأن يتعاون بإخلاص وتفانى فى متابعة الهدف الذى أنشىء المجلس من أجله[1] (المـادة الثالثة) ، ومخالفة هذا المبدأ تؤدى إلى الفصل من العضوية . (المادة ٨) .

ولمجلس أوروبا الفروع التالية :

١ — لجنة الوزراء وتتـكون من وزراء خارجية الدول الأعضاء . وهى الهيئة التنفيذية المختصة للعمل باسم مجلس أوروبا ، وتشرف لجنة الوزراء على تحقيق أغراض المجلس المختلفة بما فى ذلك إبرام الاتفاقات والمعاهـدات واتخاذ سياسة مشتركة إزاء مسائل معينة . وللجنة الوزراء إصدار التوصيات لحكومات الدول الأعضاء . وتضع اللجنة جدول أعمال الجمعية الاستشارية وتستلم منها التقارير كما تقدم للجمعية تقارير عن نشاطها مدعمة بالمستندات اللازمة .

ولا تملك اللجنة إلا إصـدار التوصيات ، ويشترط الاجماع فى المسائل الهامة[1] ، ولا تصبح نافذة إلا بعـد تصديق الدول الأعضاء . ومداولات وأعمال المجلس تدور فى سرية تامة .

٢ — الجمعية الاستشارية : وهى هيئة المداولة لمجلس أوروبا وتتـكون من مندوبين عن الدول الأعضاء ، ويراعى فى توزيع المقاعد على الدول الأعضاء نسبة عدد سـكان كل منها . ولا تتمتع الجمعية بأى سلطات حقيقية ، وإن كانت

---

(1) «Tout membre du Conseil de l'Europe reconnait le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales».

منبراً تتلاقى فيه رغبات واتجاهات الرأى العام فى الدول الأعضاء ممـا يؤدى إلى خلق رأى عام أوروبى موحد . وتختص الجمعية بالتداول والمناقشة وإصدار التوصيات (بأغلبية الثلثين فى الموضوعات الهامة) فى كل من المسائل التى تتفق وغرض واختصاص مجلس أوروبا وإن كانت سلطتها فى ذلك تنحصر فى الموضوعات التى تعرضها عليها لجنة الوزراء بموافقة حكومات الدول الأعضاء . وتقدم الجمعية توصياتها للجنة الوزراء وهى تنعقد فى دورة عادية مرة كل عام إلا إذا دعيت للانعقاد بناء على طلب لجنة الوزراء .

وقـد حاولت الجمعية الاستشارية التخلص من سيطرة لجنة الوزراء ، التى تمكنت الحـكومات عن طريقها من الحد من مدى نشاط الجمعية واختصاصاتها . واستمر الخلاف قائمـاً داخل الجمعية بين وجهتى النظر الفرنسية والإنجليزية حول مدى السلطات التى يتمتع بها مجلس أوروبا . وفى ٢٣ مايو سـنة ١٩٥١ أدخل تعديل على ميثاق مجلس أوروبا زاد من اسـتقلال الجمعية الاستشارية وألحقها بالمجالس النيابية التابعة للدول الأعضاء . وأصبحت هذه البرلمانات هى التى تقوم باختيار أعضاء الجمعية أو تحدد الطريقة التى تتبع فى اختيارهم وأعطيت للجمعية سلطة إرسال التوصيات إلى هذه البرلمانات كما أصبح لها الحق فى تعديل جدول أعمالها ، وفى عقد دورات استثنائية بناء على طلب رئيسها وبعد الاتفاق مع لجنة الوزراء .

وبهذا التعديل أصبحت الجمعية الاستشارية وسيلة اتصال بين برلمـانات الدول الأوروبية الأعضاء بحيث يمكن اعتبارها بمثابة البرلمـان الاستشارى الأعلى للدول الأوروبية .

---

(١) وقد صدر قرار تنظيمى فى أغسطس عام ١٩٥١ مقررا جواز اعمال الدول للقرارات التى وافق مندوبوها عليها حتى ولو لم تصدر بالاجماع بشرط أن تاذن اللجنـــة بذلك بالاجماع .

٣ — الأمانة : وتقوم بالأعمال الإدارية اللازمة : ويرأسها أمين عام وأمين مساعد تعينهما الجمعية الاستشارية بتوصية من لجنة الوزراء .

وقد أدت أعمال مجلس أوروبا إلى إصدار الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي دخلت في دور التنفيذ في ٣ سبتمبر ١٩٥٣ .

ويلاحظ أن مجلس أوروبا قد توصل إلى إنشاء هيئات تتمتع بسلطات كبيرة وهي اللجنة الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان . وفيما عدا هذه المساهمة الثانوية والسياسية الكبيرة التي قررتها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان التي دخلت في دور التنفيذ في ٣ سبتمبر ١٩٥٣ ، والميثاق الاجتماعي الأوروبي ، فإن مجلس أوروبا لم يحقق إلا أهدافا متواضعة . وإن كان هذا لا ينفي الدور السياسي والدبلوماسي الكبير الذي يلعبه المجلس في سبيل تحقيق الوحدة الأوروبية .

ثالثا : المجلس الشمالي : Le Conseil Nordique

ويعبر المجلس الشمالي عن التضامن الوثيق الذي يجمع بين الدول الاسكندنافية . وقد أنشيء المجلس عام ١٩٥٢ نتيجة لقيام حكومات وبرلمانات الدول الأعضاء بإصدار مجموعة من القرارات الإنفرادية بناء على مشروع قامت بإعداده حكومات الدانمرك وأيسلنده والنرويج والسويد . ويضم المجلس مندوبين عن الحكومات والبرلمانات التابعة للدول الأعضاء . وللمندوبين الحكوميين حق المشاركة في أعمال المجلس دون أن يكون لهم حق التصويت ، ويقتصر التصويت على ممثلي برلمانات الدول الأعضاء (١٦ للدانمرك والسويد والنرويج وفنلندا وخمسة لأيسلندا) .

والمجلس الشمالي هيئة لتبادل المشورة والرأي بين برلمانات الدول الأعضاء

---

(١) أنظر للكاتبة البحث المقدم للحلقة الدراسية التي دعت اليها الامم المتحدة في القاهرة في الفترة من ٢ الى ١٥ سبتمبر ١٩٦٩ لبحث انشاء لجان اقليمية لحقوق الانسان . وثائق الامم المتحدة BP/A. 69—45507. (17) 50 216/3

كما يعمل على تنسيق سياسات هذه الدول. وللمجلس بهذا الخصوص سلطات كبيرة أقرتها معاهدة التعاون الشمالى الموقعة فى ٢٣ مارس عام ١٩٦٢ ، غير أن قراراته ليست لها القوة الملزمة وإن كانت لها آثار سياسية بعيدة . وترجع فعالية قراراته إلى الترابط والتضامن الوثيق الذى يربط بين الدول الاسكندنافية . وهو تضامن ساهم فى التمكين له الأصل المشترك لشعوب هذه الدول ومجموعة من العوامل اللغوية والدينية والسياسية فضلا عن مجموعة التقاليد التى أرست دعائمها الروابط والاتحادات القديمة التى قامت بين الدول الشمالية (الاتحاد الذى قام بين السويد والنرويج من عام ١٨١٥ إلى ١٩٠٦ ، والاتحاد الذى ربط بين الدانمرك وأيسلنده من عام ١٩١٧ إلى ١٩٤٤) .

رابعا : الاتفاق البلقانى L'Entente Balkanique :

فى ٢٨ فبراير عام ١٩٥٣ تم التوقيع على معاهدة للصداقة والتعاون بين اليونان وتركيا ويوغوسلافيا فى أنقره . وقد أقامت هذه المعاهدة اتحادا بين الدول الثلاث تم تعديله فى ٩ أغسطس ١٩٥٤ فى معاهدة « بلد » Bled للتحالف والمساعدة المشتركة والتعاون السياسى . والاتحاد فى صورته الجديدة هو محاولة لإحياء الوفاق البلقانى الذى عقد فى ٩ فبراير ١٩٣٤ بين اليونان ورومانيا وتركيا ويوغوسلافيا . غير أن الاتحاد الجديد واجهته الصعوبات منذ يومه الأول نظراً لضعف التضامن الذى يربط بين أعضائه ، وهى دول تفصلها عداوات تاريخية قديمة وحديثة (مشكلة قبرص ومقدونيا) فضلا عن إنتماء كل دولة منها إلى مجموعة سياسية مختلفة . فيوغوسلافيا تدين بالحياد ، فى حين أن كل من اليونان وتركيا عضو فى حلف الأطلنطى . ولهذا لم يتم إعمال التنظيم الذى أقامته المعاهدتين ، فمجلس الوزراء الدائم لم يجتمع إلا نادراً ، والجمعية الاستشارية لا تدعى للاجتماع ، والسكرتارية تجد صعوبة فى تصريف أعمالها كما أنها لا تجد المقر الدائم الذى تمارس فيه أعمالها نظراً لعدم اتفاق الدول الأطراف على المكان المناسب .

خامسا : الجماعة الاوروبية للصلب والفحم :

ووقع ميثاقها فى باريس فى ١٨ أبريل ١٩٥١ كل من فرنسا وألمانيا الغربية وإيطاليا ودول البنيلوكس الثلاث (هولندا و بلجيكا ولوكسمبرج) ، ودخلت فى دور التنفيذ ابتداء من سنة ١٩٥٢ .

وتعمل الجماعة على إنشاء سوق مشتركة للصلب والفحم تتداول فيها هاتان المادتان بحرية فى أقاليم الدول الأعضاء . وتقوم السوق المشتركة على نظام المنافسة الحرة المقيدة بقواعد معينة يقصد بها تحقيق الصالح الاقتصادى المشترك ومنع الأزمات والبطالة وضمان المنافسة المشروعة بين مشروعات الدول المختلفة . وقد روعى فى تحديد أغراضها أن تتم على مراحل ، وضعت لكل منها أحكام إحتياطية معينة وأنظمة للتعويض أو لإعادة الموازنة بحيث لا تضار المصالح المشروعة داخل إحدى الدول ، ولا تفيد دولة على حساب الأخرى . وأسفر فتح السوق منذ البداية عن بعض نتائج جوهرية : (فأولا) ألغيت الحواجز الجمركية بالنسبة لمنتجات المنظمة فى جميع الدول الست ، (وثانياً) ألغى بالتدريج نظام الحصص والقيود الأخرى التى كانت مفروضة على تحويل العملة بين الدول الست فيما يتعلق بتلك المنتجات ، (وثالثاً) ألغى ازدواج الأسعار الذى كان يزيد المنافسة بين الانتاج المحلى وإنتاج الدول الخارجة عن هذه الكتلة .

وقد ترتب على تكامل أسواق الدول الست فى سوق واحدة لصناعات الفحم والحديد والصلب زيادة تبادل هذه المواد بينها . كما حدثت ثورة فى وسائل النقل مما وفر على تلك الدول ملايين الدولارات فى الفحم وأجور النقل فارتفعت أجور العمال وارتفع مستواهم بالتالى .

والجماعة الأوربية للصلب والفحم لها مظاهر الاتحاد الفيدرالى ، فقد أخذت من الدول الأعضاء اختصاصات فى غاية الأهمية ، فلها سلطة تنظيمية واسعة تسمح لها بتنظيم المعلومات المتعلقة بالصلب والفحم ، ولها اعتمادات معينة تقتطعها

من إيرادات المشروعات الخاضعة لها ، كما أعطيت سلطة التفتيش والتحقيق وتنفيذ القرارات فى أقاليم الدول الأعضاء .

وهيئات الجماعة الأوربية للصلب والفحم العامـلة خولت سلطات واسعة ، إذ تنازلت لها الحـكومات المشتركة عن جزء من اختصاصاتها . وهى على التوالى :

١ — السلطة التنفيذية العليا : وتشرف على السوق المشتركة للصلب والفحم Haute autorité وهى مستقلة عن الدول الأعضاء وتسأل أمام الجمعية الاستشارية للسوق . ولا يخضع أعضاء هذه السلطة — ويتم اختيارهم بالاشتراك بين الدول الأعضاء والسلطة العليـا نفسها — لأى سلطان أو نفوذ داخلى أو خارجى . وقد حدد ميثاق المنظمـة السلطات التى للسلطة العليا ، بحيث لا يمكن مباشرتها إلا فى أحوال وشروط نص عليها . وقد حتم الميثاق على السلطة العليا أن تتشاور مقدماً مع هيئاتها الأخرى . وفى الحالات التى تمس المصالح الحيوية للدول المشتركة ، لابد لها أيضاً من الحصول على موافقة إجماعية من الحـكومات المختصة . ولا يعتبر أعضاؤها أنفسهم رجال سياسة ، بل يقومون بإدارة منظمة أوروبية مستقلة . وللسلطة العليا الحق فى الاتصال مباشرة بمنشآت الفحم والصلب ، إذ تعتبر مسئولة أمامها ولها فرض غرامات على المنشآت التى تخالف أحكام المعاهدة أو التى لا تنفذ قراراتها ، وتقوم باتخاذ إجراءات لمقاومة الإحتكارات بغية تحقيق المنافسة ، ولها الحق فى فرض ضرائب فى حدود معينة على منشآت الفحم والصلب . ومن ثم فإن للسلطة العليا طابعا يجعلها فوق الدول الأعضاء Supra-national . وتنظر السلطة العليا فى مشروعات الاستثمار التجارى على أن تعرض عليها مقدما ، ولا يحد من سلطتها إلا ما خولته المعاهدة لمجلس الوزراء . وهى مسئولة أمام الجمعية فقط وتتـكون السلطة العليا من تسع أعضاء ويعينون لمدة ٦ سنوات من رعايا الدول المشتركة ، ولـكل دولة كبيرة من الدول الست عضوان فيها ، ولـكل دولة صغيرة عضو واحد[1] .

(١) أنظر مذكرات عن الرسوم الجمركية والتكتلات الاقتصادية للدكتور عبد الحكيم الرفاعى . خلاصة محاضرات ألقيت على طلبة الدكتوراه بكلية الحقوق . صفحة ١٤٢ .

٢ — مجلس الوزراء : وتمثل فيه الدول الأعضاء بوزير واحد تعينه حكومته ويبقى مسئولا أمامها ، ويعمل على التنسيق بين عمل السلطة العليا وعمل كل حكومة من حكومات الدول الأعضاء . ويلزم فى أحوال معينة ، موافقة المجلس على قرارات السلطة العليا . وقرارات مجلس الوزراء تصدر بالأغلبية البسيطة أو المشروطة تبعاً لأهمية القرار الصادر .

٣ — الجمعية الاستشارية : وتتكون من مندوبين تعينهم البرلمانات من بين أعضائها فى الدول الستة . ومركزها فى ستراسبورج فى فرنسا . وهى الهيئة السياسية العليا للمنظمة ، وتسأل أمامها السلطة العليا . وللجمعية الحق فى إقالة أعضاء السلطة العليا كلهم أو بعضهم من مراكزهم بقرار تصدره بعدم الثقة بأغلبية الثلثين . وتقوم الجمعية بفحص التقارير السنوية للسوق وكذلك بالرقابة على نشاط السوق ولها أن توجه الأسئلة وأن تتحرى عن المشروعات المستقبلة .

٤ — محكمة العدل الأوروبية : وتعمل على احترام أحكام الميثاق من حيث تفسيرها وتطبيقها . ويسمح نظام المحكمة بقبول دعاوى الإلغاء أو التعويض التى ترفعها الدول الأعضاء أو المشروعات التابعة لها ضد القرارات الصادرة من السلطة العليا أو مجلس الوزراء أو الجمعية الاستشارية . وأحكامها لها قوة القانون وواجبة التنفيذ بواسطة السلطات القومية فى الدول الأعضاء .

هذا وقد كانت هذه السوق المحدودة النطاق قوة دافعة كبيرة لتحسين المنتجات الأساسية اللازمة للصناعة . كما أوجدت روابط وثيقة للتعاون السياسى بين فرنسا وألمانيا ، وكان للنجاح الذى أحرزته أثره فى دفع الدول الست إلى مزيد من الاتحاد يشمل كل القطاعات الاقتصادية بل ويتعداها إلى المجال السياسى والوحدة السياسية . ويلاحظ أن هيئات السوق بمثابة حكومة دستورية مستقلة . وقد أصبحت الجمعية ومحكمة العدل بعد إبرام معاهدة روما سنة ١٩٥٧ هيئتين مشتركتين للأسواق الجديدة التى أنشأتها (السوق الأوروبية المشتركة والسوق الأوروبية للطاقة الذرية) .

سادسا : السوق الاوروبية المشتركة :

فى ٢٥ مارس ١٩٥٧ عقدت الدول الست الأعضاء فى الجماعة الأوروبية للصلب والفحم اتفاقية روما ، وبها حققت ما أسمته بالدستور الاقتصادى للدول الأوروبية المتحدة الذى قضى بإنشاء هيئتين :

١ — الأوراتوم Euratum وهى هيئة تجمع الكفاءات والموارد والبحوث المتعلقة بالذرة .

٢ — السوق الأوروبية المشتركة European common market. التى تجمع اقتصاديات الدول الست ومستعمراتها .

وهذه الاتفاقية تهدف إلى تقوية الروابط الاقتصادية بين الدول الست السابق ذكرها وتجنح نحو تحقيق الوحدة السياسية بين أعضائها . وتهدف السوق الأوروبية المشتركة إلى إزالة الرسوم الجمركية ونظام الحصص بين الدول الأعضاء ، وإيجاد تعريفه جمركية موحدة يعامل بها العالم الخارجى ووضع سياسة تجارية موحدة إزاءه ، وإزالة العوائق التى تحول دون إنتقال الأشخاص والخدمات ورؤوس الأموال فيما بين الدول الأعضاء ، ووضع سياسة موحدة فى ميدانى الزراعة والنقل ، وتطبيق إجراءات تسمح بالتنسيق بين السياسات الإقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء ، والتقريب بين التشريعات القومية فى الدول الأعضاء إلى الحد اللازم لحسن سير السوق المشتركة ، كما تعمل على إشراك الأقطار التى وراء البحار فى السوق كأعضاء مشتركة[1] .

وقد تقرر أن تنشأ السوق المشتركة بالتدريج على ثلاث مراحل فى

---

(١) جاء فى المادة الثانية من القسم الاول الخاص بالمبادىء ما يلى :

« تهدف المنظمة ، عن طريق انشاء سوق أوروبية مشتركة ، وعن طريق التقريب المطرد بين السياسات الاقتصادية للدول الاعضاء الى تشجيع ضروب النشاط الاقتصادى المستمر المتوازن ، والى الاستقرار المتزايد ، والى الاسراع برفع مستوى المعيشة ، والى زيادة توثيق الروابط بين الدول الاعضاء » .

أنظر كتاب التكتلات الاقتصادية الغربية لمحمود صالح الفلكى ، ١٩٦٢ ، من ص ٢٨ الى ٤٨ .

خلال فترة انتقال حددت باثنى عشرة سنة من أول يناير ١٩٥٨ وتنتهى فى ٣١ ديسمبر ١٩٧٠ ويمكن مدها إلى سنه ١٩٧٣ . وحددت لكل مرحلة من المراحل الثلاث أغراض معينة تتحقق تحت إشراف الفروع العاملة للسوق . وهذه الأغراض لاتهدف إلى التقدم فى سبيل إزالة العقبات من طريق المبادلات التجارية بين تلك الدول فحسب ، بل تهدف أيضاً إلى اتخاذ تدابير فيها جميعاً فى آن واحد لكى يتم التكامل الاقتصادى والاجتماعى بينها .

وللسوق الأوروبية المشتركة الهيئات العاملة التالية :

١ — مجلس الوزراء : وهو السلطة التنفيذية للسوق ويتكون من مندوب عن كل دولة . وتتلخص مهمته فى تنسيق السياسة الاقتصادية العامة بين الدول الست . وطبقاً لاتفاقية روما يشترط إجماع المجلس فى مسائل معينة ، ويكتفى فى البعض الآخر بالأغلبية المطلقة أو المشروطة[١] .

٢ — الجمعية العامة : وتتكون من ممثلين تختارهم المجالس النيابية التابعة للدول الأعضاء (١٤٢عضواً لكل من ألمانيا الغربية وفرنسا وإيطاليا ٣٦عضواً ، ولكل من بلجيكا وهولندا ١٤ عضواً ، أما لوكسمبورج فلها ستة أعضاء) ، واختصاصها استشارى .وهى تناقش ما يقدم لها من أعمال ومن بينها التقرير السنوى عن أعمال السوق الذى تقدمه اللجنة الأوروبية ،كما تراقب أعمال هيئات السوق طبقاً لأحكام معاهدة روما .

٣ — اللجنة الأوروبية : وتباشر السلطة التنفيذية وتساعد مجلس الوزراء على تنفيذ قراراته . ولها أن تصدر توصيات أو آراء بشأن تنفيذ الاتفاقية . وتتألف من تسعة أعضاء تعينهم حكومات الدول الأعضاء بالاشتراك معاً وبشرط ألا يكون هناك أكثر من عضوين عن كل دولة[٢] .

---

(١) لم توزع الاصوات بالتساوى بين الدول بل وزعت بحسب أهمية الدولة فلكل من فرنسا وألمانيا الغربية وايطاليا أربعة أصوات ، ولكل من بلجيكا وهولندا صوتان ، أما لوكسمبورج فلها صوت واحد .

(٢) لكل من الدول الكبرى مندوبان أثنان ولكل من الدول الاخرى مندوب واحد .

٤ — محكمة العدل : ولها اختصاص قضائى فيما يتعلق بالفصل فى المنازعات التى قد تنشأ بين الدول الأعضاء أثناء تطبيق المعاهدة. وتقرر أن يمتد إختصاصها أيضاً إلى منظمة الصلب والفحم .

ويشمل اختصاص المحكمة المجتمعات الأوروبية الثلاثة .

وعلاوة على الهيئات المشار إليها أنشئت بمقتضى معاهدة روما بعض اللجان أهمها « اللجنة الاقتصادية والاجتماعية » وهى هيئة استشارية ، وعلى كل من مجلس الوزراء واللجنة التنفيذية أن يطلب منها إبداء الرأى بشأن المسائل المنصوص عليها فى المعاهدة قبل اتخاذ أى إجراء . ومن هذه اللجان أيضاً اللجنة النقدية .

ويختلف هذا التكوين النظامى لهيئات السوق المشتركة عن مثيله الخاص بالمنظمة الأوروبية العليا للصلب والفحم . فالاختصاصات العليا التى تتمتع بها هيئات السوق أقل من الاختصاصات التى تتمتع بها السلطة العليا فى منظمة الصلب والفحم . وتهدف إتفاقية روما إلى إيجاد التعاون بين الدول الأعضاء فى ميادين معينة ، دون المساس بسيادة كل دولة . فأعطيت سلطة التقرير فى المنظمة إلى مجلس الوزراء المكون من ممثلين لحكومات الدول الأعضاء ، ولو أنه قد روعى — فى الحالات الهامة — عدم إعطاء المجلس سلطة اتخاذ القرار إلا بناء على إقتراح اللجنة الأوروبية المكونة من أعضاء تم إختيارهم بالاشتراك بين الدول الأعضاء . وبالتالى فاقتراحات اللجنة الأوروبية تصدر دائما لتحقيق المصالح الجماعية للسوق وليس لتحقيق المصالح الفردية لحكومات الدول الأعضاء . كما لايجوز لأعضاء اللجنة أن يتلقوا تعليمات من هذه الحكومات .

والغرض من التنظيم الذى وضعته معاهدة روما أنه فى الشئون الحيوية الخاصة بالسوق المشتركة يكون للجنة الأوروبية اقتراح المشروعات التى تعرض على مجلس الوزراء . وفى الوقت نفسه فإن لمجلس الوزراء — وهو

هيئة سياسية — سلطة نقض قرارات اللجنة باعتباره هيئة استئنافية . وبهذا يتحقق نوع من التوازن بين الصالح الجماعي والصالح الفردي لكل دولة .

ويعد توقيع إتفاقية روما حدثا هاما في الميدان الاقتصادي إذ أن آثاره لا تقتصر على الدول الموقعة عليه بل تتعداه إلى غيرها .

هذا وقد أصبحت هيئات الجماعة الأوروبية للصلب والفحم خاضعة لاشراف السوق الأوروبية المشتركة إبتداء من أول يناير ١٩٥٨ .

تعديل بعض أحكام المنظمات الأوروبية :

وفي ٨ إبريل سنة ١٩٦٥ وضع مجلس وزراء السوق المشتركة في بروكسل، مشروع معاهدة تتضمن توحيد الهيئات المنوط بها الإدارة والاشراف على الأسواق المشتركة الثلاث وهي :

(ا) المجتمع الأوروبي للفحم والصلب المنشأ بمقتضى معاهدة باريس سنة ١٩٥١ .

(ب) المجتمع الاقتصادي الأوروبي (السوق المشتركة) المنشأ بمقتضى معاهدة روما سنة ١٩٥٧ .

(ج) المجتمع الأوروبي للطاقة الذرية المنشأ بمقتضى معاهدة روما سنة ١٩٥٧ .

والغرض من التعديل هو التمهيد لادماج هذه المنظمات .

وينص المشروع على توحيد الهيئات المشرفة على الأسواق الثلاث ، وقد سبق أن بينا أن هناك هيئتين مشتركتين بين المجتمعات الثلاث وهما البرلمان الأوروبي ومحكمة العدل وبموجب المعاهدة الجديدة يكون للأسواق الثلاثة مجلس وزراء واحد ولجنة تنفيذية واحدة ، وبذلك تنتهي مهمة السلطة العليا للمجتمع الأوروبي للصلب والفحم ، وتؤلف لجنة جديدة بمقتضى المشروع تتكون من ١٤ عضوا تتفق على تعيينهم الدول الأعضاء وذلك بشرط تصديق برلمانات الدول الست على هذه المعاهدة .

وقد طلبت إيطاليا فى إجتماع بروكسل دعم البرلمان الأوروبى وزيادة اختصاصه ولكن فرنسا أبدت رغبتها فى أن يظل فى الوقت الحاضر محتفظا بصفته الاستشارية . ومن ثم تأجل النظر فى هذا الاقتراح .

وفى إجتماع مجلس وزراء السوق الذى عقد فى لوكسمبورج فى يناير سنة ١٩٦٦ اتفق على أن يتم التصديق على المعاهدة بأسرع ما يمكن وأن تودع وثائق التصديق عليها على أن لا تنفذ المعاهدة إلا بعد اتفاق الدول الست وعلى أعضاء اللجنة . وعقب ذلك توالت التصديقات على المعاهدة من برلمانات الدول الأعضاء واتفق على أعضاء اللجنة سنه ١٩٦٧ . وتتكون اللجنة من ١٤ عضوا من بينهم الرئيس وثلاثة نواب له . وتقرر أن يكون مركز اللجنة فى مدينة بروكسل ، وبدأ عملها فى ٦ يوليو سنة ١٩٦٧ ويشمل اختصاصها شئون المنظمات الأوروبية الثلاث . وأعضاء اللجنة مستقلون استقلالا تاما عن حكوماتهم ولا يتلقون منها تعليمات .

وتنفيذا لمعاهدة بروكسل أصبح هناك أيضا مجلس وزراء واحد للمجتمعات الأوروبية الثلاث يضم وزيرا عن كل دولة . واختصاص المجلس تنسيق سياسة الدول الأعضاء الاقتصادية واتخاذ القرارات المتعلقة بشئون المنظمات المختلفة فيما عدا المسائل التى ترك البت فيها مباشرة للجنة .

وبالرغم من أن لمجلس الوزراء فى المنظمات أوسع السلطات إلا أن اللجنة مع ذلك تعتبر أكثر الهيئات نشاطا وعملا وتتصل بجميع الهيئات والحكومات الوطنية وتقوم بتقديم الاقتراحات . ويشترط إجماع المجلس فى كل قرار يتخذ لتعديل ما تتقدم به اللجنة من مقترحات .

وتلعب اللجنة الموحدة دوراً هاما فى معالجة الأزمة التى بدأت تعانيها السوق المشتركة للفحم والصلب فيما يتعلق بصناعة الفحم إذ تأثرت فى السنوات الأخيرة بسبب زيادة إنتاج البترول والغاز الطبيعى . ولذلك فإنها تعمل على وضع

سياسة مشتركة للوقود والطاقات تشمل الفحم والبترول والغـاز الطبيعى والطاقة الذرية .

ويلاحظ أخيراً أن توحيد الهيئات التنفيذية هو خطوة فى سبيل دعم التعاون الأوروبى ، ولا بد أن تدعو الحاجة فى المستقبل إلى إدماج المنظمات الثلاث فى مجتمع أوروبى واحد تنسيقا للجهود[١] .

سابعا : مجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة[٢] :

فى أعقاب الحرب العالمية الثانية اقترح الجنرال مارشال وزير خارجية الولايات المتحدة فى خطاب له فى جامعة هارفارد فى ٥ يونيو ١٩٤٧ ، أن تشترك الدول الأوروبية فى وضع خطة موحدة لانعاش أوروبا وتعمير المناطق التى خربتها الحرب ، حتى يمكن أن تنظر الولايات المتحدة فى مد يد المعونة إليها .

ولاقى المشروع ترحيبا من دول أوروبا الغربية ، واعتبرته تحولا هاما من جانب الولايات المتحدة عدلت به عن موقفها التقليدى فى العزلة . وتم إنشاء « منظمة التعاون الاقتصادى الاوروبى » فى سنة ١٩٤٨ ، وبدأ تنفيذ مشروع مارشال لانعاش أوروبا إقتصاديا .

وقد رفض الاتحاد السوفييتى ودول أوربا الشرقية هذا المشروع باعتباره عدولا عن سياسة التعاون داخل الأمم المتحدة تهدف به الولايات المتحدة إلى استغلال الدول التى تتلقى عونها المالى . كما ذهبت إلى أن المشروع هو وسيلة لتخفيف الازمات الاقتصادية التى تتعرض لها الولايات المتحدة بسبب الافراط فى الانتاج فيها . وقد دفعت الولايات المتحدة هذا الاتهام بأن استخدام الامم المتحدة كأداة للمساعدة والتعمير لا يمنع من الاتجاه إلى طرق أخرى أكثر فاعلية طالما لم يتعارض ذلك مع أحكام الميثاق .

---

(١) انظر الدكتور عبد الحكيم الرفاعى ، المرجع السابق ، صفحة ١٤ من المذكرات التكميلية عن بعض التطورات الحديثة للرسوم الجمركية والتكتلات الاقتصادية .

(٢) Council For Mutual Economic Assistance (COMECON)

ولمواجهة هذا المشروع عملت دول أوروبا الشرقية بزعامة الاتحاد السوفيتي[1] على توثيق التعاون فيما بينها وجعل اقتصادها متكاملا ، ووضعت ميثاقا أنشأت به مجلسا للمعونة الاقتصادية المتبادلة (الكوميكون) دخل في دور التنفيذ في ٢٥ يناير ١٩٤٩ .

فروع الكوميكون :

يعتبر الكوميكون هيئة دولية وإن كان لا يتمتع بسلطة تعلو الدول الأعضاء ولا يتضمن الانتقاص لسيادة أية دولة . فلكل عضو صوت واحد . وتتخذ القرارات بالاجماع ، والدول التي لا تهتم بمشروع معين تكتفي بعدم الاشتراك فيه . ويجب أن تصدق الدول الأعضاء على قرارات الكوميكون . وللكوميكون الفروع العاملة التالية :

١ — المجلس : ويتألف من مندوبين عن الدول الأعضاء ، ويجتمع مرتين في السنة في إحدى عواصم هذه الدول . وله سلطات واسعة في إصدار القرارات والتوصيات في المسائل التي تعرض عليه . وله أن يعمل على توجيه الهيئات الأخرى ، كما ينظر في تقارير السكرتارية واللجان الدائمة . ويرأس إجتماع المجلس رئيس وفد الدولة المضيفة .

٢ — اللجنة التنفيذية : تتكون من مندوبين دائمين ومتفرغين عن الدول الأعضاء . ويتناوبون رئاسة اللجنة . وتعمل اللجنة على تنفيذ السياسة التي يضعها المجلس ، وتقوم بتنسيق الخطط الاقتصادية وبرامج الاستثمار

---

(١) الدول الاعضاء في الكوميكون هي : الاتحاد السوفيتي ، بلغاريا ، تشيكوسلوفاكيا ، المجر ، بولندا ، رومانيا ، والمانيا الشرقية . وكانت ألبانيا عضوا به منذ فبراير ١٩٤٩ ، ولكنها امتنعت عن حضور جلساته في أواخر سنة ١٩٦١ . وانضمت الى عضوية المجلس منغوليا في يونيو ١٩٦٢ وهي أول دولة غير أوروبية تتمتع بعضويته . ولم تنضم الصين الى عضوية المجلس ، على أنها كانت منذ سنة ١٩٥٦ ترسل مراقبين لحضور اجتماعاته . كما يحضر اجتماعاته أيضا مراقبون عن فيتنام الشمالية ، وكوريا الشمالية ، ويوغوسلافيا ، وكوبا .

انظر الدكتور الرفاعي ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٢ وما بعدها .

والسياسات التجارية وإدارة البحوث العلمية والفنية والاقتصادية .

٣ — السكرتارية : ومركزها فى موسكو ومهمتها تحضير جدول أعمال المجلس واللجنة التنفيذية وتنسيق عمل اللجان الدائمة .

٤ — اللجان الدائمة : وتتكون من خبراء فنيين من الدول الأعضاء ، ويقومون بوضع تفاصيل السياسة التى أقرتها الهيئات العليا (المجلس واللجنة التنفيذية) . ويبلغ عددها ٢١ لجنة . وتقوم هذه اللجان بتنسيق خطط الإنتاج وتحديد الأولويات فى إنتاج الصناعات الأساسية ، ولها تقديم اقتراحات إلى المجلس واللجنة ، وتقدم تقريرا سنويا عن نشاطها ، ولكل منها سكرتارية خاصة .

ومقر اللجان الدائمة موزع على الدول الأعضاء .

وقد كان نشاط الكوميكون عند إنشائه عام ١٩٤٩ محدودا ، وكان الغرض منه تنظيم المعونة المتبادلة ، وتنسيق التجارة الخارجية ، وتبادل المعلومات المتعلقة باقتصاديات الدول الأعضاء والتجارب التى قامت بها ، وتنمية التعاون العلمى والفنى بينها . غير أن الإتحاد السوفييتى عمل على أن يبث فى الكوميكون روحا جديدة تتميز بالمرونة والكفاية ليصبح أداة للرقابة ويوفق بين المصالح القومية المختلفة[1] .

---

(١) ويمكن تعليل هذا الاتجاه باسباب سياسية واقتصادية . فمن جهة رأى الاتحاد السوفييتى على أثر نزاعه مع الصين أن لامناص من تقوية الجمهوريات الديمقراطية الشعبية وانقاص معونتها للصين . ومن جهة أخرى كان للنجاح الذى لاقته السوق الاوروبية المشتركة أثره الكبير . فقد كانت دول اوروبا الشرقية تشك فى امكان تنفيذ معاهدة روما على وجه مرض . وكان التقدم الذى أحرزته السوق مصدر قلق كبير للدول الاشتراكية ، وخاصة فيما يتعلق بالسياسة التجارية ، ذلك انه متى نفذت السياسة الزراعية وطبقت التعريفة الخارجية الموحدة كاملة فانه يتعذر عليها تصريف منتجاتها فى دول اوروبا الغربية ، ومن ثم لا تستطيع الحصول على عملات صعبة لشراء ما يلزمها من آلات ومعدات من دول السوق ، ويصبح لزاما عليها ان تبحث عن منافذ جديدة لصادراتها ، ورأت فى الكوميكون وسيلة للدفاع عن مصالحها ، وعملت على توثيق الصلات الاقتصادية فيما بينها . انظر الدكتور الرفاعى المرجع السابق ، صفحة ٢٢٤ .

ويعتبر إجتماع وارسو الذى عقد عام ١٩٦١ ، بداية لتطور اقتصادى كبير فى تاريخ الكوميكون يتميز بالعمل على تحقيق التكامل فى مختلف فروع الصناعة على أساس من تقسيم العمل والتخصص فى الإنتاج . واتجه الكوميكون منذ ذلك التاريخ إلى تشجيع التوسع فى التجارة الخارجية بين الدول الأعضاء فيه ، وأنشىء بنك الكوميكون (البنك الدولى للتعاون الاقتصادى) ، للقيام بتسوية المدفوعات بين الدول الأعضاء على أساس متعدد الأطراف بدلا من تسوية المدفوعات بطريقة ثنائية . ويقوم البنك المركزى فى كل دولة بإبلاغ بنك الكوميكون عن حساباته الدائنة والمدينة مع الدول الأعضاء ، ويقوم البنك باحتساب الفائض أو العجز على أساس الروبل الذى اتخذت الإجراءات عام ١٩٦٤ لجعله قابلا للتحويل بين الدول الأعضاء ، ويمنح البنك تسهيلات ائتمانية للدول الأعضاء لمدة سنة . واهتم الكوميكون بالعمل على تقسيم العمل الدولى بين أعضائه ، وتم بالفعل التخصص فى بعض الصناعات تبعا لموارد كل دولة وكفايتها ، فالدول الصناعية المتقدمة تقوم بإنتاج السلع التى تنتجها بنفقة منخفضة . ويعمل الكوميكون على تنسيق خطط التنمية بين أعضائه ، وتحقيق الإنتاج المشترك بينها ، وتنسيق وتوثيق التعاون الفنى والعلمى بين الدول المشتركة فيه .

المبحث الثانى

التنظيم الأوروبى العسكرى

أولا : حلف الأطلنطى (١) :

سبق التفكير فى إنشاء هذا النظام ، وضع معاهدة بروكسل . فقد ورد فى خطاب بيفان الذى ألقاه فى ٢٣ يناير ١٩٤٨ أن المشروع الخاص باتحاد أوربا الغربية لا يقتصر على ربط الدول الأوربية . وهى صياغة فهم منها وقتها أنها دعوة مستترة للولايات المتحدة للمشاركة فى الاتحاد الجديد .

(١) L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.)

وعلى أثر تصاعد الظروف السياسية بعد توقيع ميثاق بروكسل ، وقيام الاتحاد السوفيتى بإحكام حصاره على برلين فى بداية شهر أبريل ١٩٤٨ ، تبلورت فكرة إنشاء نظام دفاعى بين الموقعين على الاتحاد الغربى والولايات المتحدة الأمريكية وقامت الدول الأوربية الخمس ببذل جهودها لاشراك الولايات المتحدة .

وفى ١١ يونيو من نفس العام أصدر مجلس الشيوخ الأمريكى ، بناء على اقتراح السناتور واندبرج ، قراره رقم ٢٣٩ الذى حدد فيه مجموعة المبادىء الرئيسية الذى تحكم سياسة الولايات المتحدة . وتضمنت الفقرة الثالثة من هذا القرار النص على اشتراك الولايات المتحدة فى الاتفاقات الإقليمية وغيرها من الاتفاقات التى تقوم على أساس الدفاع الذاتى والمعونة المتبادلة الفعالة المستمرة بين أطرافها ، إذا ما كانت هذه الاتفاقات ضرورية لأمن الولايات المتحدة . وبدأت فى واشنطون مباحثات بين وزارة الخارجية الأمريكية وسفراء الدول الخمس الأعضاء فى الاتحـــاد الغربى (المملكة المتحدة — فرنسا — بلجيكا — هولندا — لكسمبورج) بالإضافة إلى السفير الكندى ، وانتهت المباحثات بالاتفاق على صياغة معينة نوقشت فى اجتماعات عقدت فى شهر مارس ١٩٤٩ حضرها مندوبون عن دول أخرى هى النرويج والدانمرك وأيسلندا وإيطاليا والبرتغال . وأعلنت المعاهدة فى ١٨ مارس من نفس السنة قبل التوقيع عليها ، ثم تمت إجراءات التوقيع الرسمية فى ١٤ أبريل ١٩٤٩ ، ودخلت المعاهدة فى دور التنفيذ فى ١٤ أغسطس ١٩٤٩ . وقد انضمت إلى المعاهدة فيما بعـد اليونان وتركيا (فى ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٥١) طبقا للمادة العاشرة التى تسمح للدول الأعضاء بتوجيه الدعوة بالإجماع للدول الأوربية التى تؤمن بنفس المبادىء وتساهم فى المحافظة على أمن منطقة شمال الأطلنطى . وبعد فشل جماعة الدفاع الأوربية انضمت ألمانيا بدورها إلى المعاهدة فى اتفاقات باريس الموقعة فى ٢٣ أكتوبر ١٩٥٤ وهو ماجعل عدد الدول الأعضاء ١٥ دولة ، منها ١٣ دولة أوربية ودولتان أمريكيتان .

ويلاحظ أنه رغم تكرار ذكر كلمة إقليم شمال الأطلنطى فى الفقرة الثالثة من الديباجة التى تقول « وهم يسعون لاستقرار الأحوال ونشر الرفاهية فى إقليم شمال الأطلنطى » ، وفى المادة السادسة ، والمادة العاشرة ، والثانية عشر ، فإن ميثاق الأطلنطى قد جمع فى عضويته دول لا تدخل فى نطاق منطقة ولا تتمتع بشواطىء تطل عليه ، وهى إيطاليا وتركيا وألمانيا واليونان فضلا عما ماتنص عليه المادة ٦ من إدخال الأقاليم الجزائرية (قبل أستقلال الجزائر) ضمن الأقاليم المحمية .

وقد تم التوقيع على المعاهدة دون أن تحدد لها مدة معينة ، وإن كانت تتضمن إعطاء الأطراف فيها الحق فى الانسحاب منها عند نهاية عشرين سنة من تاريخ نفاذها .

وفى ١٠ مارس ١٩٦٦ أخطرت فرنسا الدول الأعضاء بانسحابها من المنظمة العسكرية للحلف مع بقائها بالنسبة للمسائل الأخرى ، وبررت هذا التصرف بأن المنظمة أصبحت لاتتمشى مع ظروف الحياة الدولية الحديثة . وقد أرادت فرنسا منذ عام ١٩٥٨ أن تتمتع بمركز ممتاز فى المنظمة وبصفة خاصة فى المسائل الذرية ، ولكن رغبتها هذه قوبلت بالرفض مما جعلها تسرع فى الإنسحاب من المنظمة عام ١٩٦٦ .

كما طلبت فرنسا سحب قوات الحلف من أراضيها وتم تنفيذ الانسحاب فى أول أبريل سنة ١٩٦٣ .

أهداف ووظائف حلف الأطلنطى :

لا يمكن تقييم حلف الأطلنطى طبقا للنصوص التى وردت فى معاهدة ١٩٤٩ ، فقد تبع هذه المعاهدة عقد مجموعة من الاتفاقات قام بعضها بتنظيم الأمن العسكرى بين أعضاء الحلف ، كما قام البعض الآخر بتطوير النظام الذى تضمنته

معاهدة ١٩٤٩ ، فضلا عن الاتفاقات التى قامت بعقدها الولايات المتحدة مع أسبانيا وهى دولة غير عضو بالحلف .

ومعاهدة شمال الاطلنطى إتفاق موجز ومحدد وتتكون من ١٥ مادة وديباجة قصيرة قد قدمها الموقعون عليها بوصفها منظمة للدفاع الإقليمى تتوافق بهذا الوصف مع ميثاق الأمم المتحدة بينما استندوا فى تكييف الدفاع المشترك الذى تتضمنه بأنه تطبيق لحق الدفاع الشرعى الجماعى . غير أن الوصف الإقليمى لا يمكن إسباغه بسهولة على هذا الحلف الذى يغطى الضمان الجماعى الوارد فيه كل الدول الأعضاء فى الحلف ، فى حين أن بعضها ، كما سبق القول ، يبعد عن منطقة الأطلنطى .

وتتضمن المعاهدة نوعين من النصوص : الأولى تتعلق بالضمان الجماعى ضد الأعمال العدوانية والثانية خاصة بالتعاون بين الدول الأعضاء فى الميادين الأخرى وبخاصة فى ميدان الدفاع . ويلاحظ أن الضمان الجماعى الذى تنص عليه المعاهدة لا يعمل بطريقة تلقائية ، إذ تقوم الدول الأعضاء — طبقا لنص المادة الخامسة بمفردها وبالاشتراك مع غيرها — بمساعدة الطرف أو الأطراف المعتدى عليها ، وتقوم باتخاذ الأعمال التى تراها ضرورية ، وقد تشمل هذه الأعمال استخدام القوة طالما كانت لازمة لإعادة الأمن وتأكيده . فالدول الأعضاء تملك أهلية ذاتية وأهلية جماعية لمقاومة صور العدوان المسلح، وتمارس بذلك حق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى عن النفس .

وتتضمن معاهدة شمال الأطلنطى فى المادة الثانية منها ، مجموعة من الأهداف الأقتصادية غير أن الصفة العسكرية تغلب على المعاهدة .

وقد قام واضعوا المعاهدة بتقديمها بوصفها ميثاقا دفاعيا ، وانتقدها المعارضون بوصفها تعبيرا عن سياسة عدوانية . وواقع الأمر أن المعاهدة تغطى مجموعة من الأقاليم تشكل الخط الدفاعى الأول عن القارة الأمريكية ، وهى اتفاق عسكرى يصفه واضعوه بأنه حلف دفاعى يرتكز على مبدأ إستراتيجى

وعسكرى هو دفاع دول أوربا الغربية ضد أى عـــدوان مسلح قد تقوم به الـكتلة الشرقية .

هيئـات الحلف :

المجلس : le Conseil de l'Atlantique Nord

تتضمن المادة التاسعة من معاهدة شمال الأطلنطى النص على قيام الأطراف بإنشاء مجلس تمثل فيه كل منها ، وأن ينظم هذا المجلس بطريقة تسمح بعقده فى كل لحظة على وجه السرعة . وتنص نفس المادة على قيام المجلس بإنشاء اللجان المساعدة التى قد يرى ضرورتها ، وعلى الأخص لجنـة للدفاع تختص بإصدار توصيات الإجراءات الجماعيـة التى يتعين على الحلف اتخاذها لمقاومة العدوان المسلح . وتتصف نصوص المعاهدة بالمرونة ، خصوصاً المواد التى حددت كيفية إنشاء اللجان المختلفة . وقد تم تفسير هذه النصوص فيما بعد تفسيراً واسعاً سمح بإنشاء أجهزة متعددة بعضها مدنية والأخرى عسـكرية وذلك لمواجهة الأعباء المتزايدة التى يتحمل بها الحلف .

وقد أطلق على هذا المجلس اسم مجلس شمال الأطلنطى ، وكان يجتمع سنوياً فى دورة عادية وكذلك فى دورات غير عادية بناء على طلب غالبية الأعضاء إذا ما رأت ضرورة ذلك .

وأنشىء مجلس آخر للمندوبين المناوبين فى ١٨ مايو ١٩٥٠ ، فضلا عن أن مجلس شمال الأطلنطى إذا ماحضره وزراء مالية واقتصاد الدول الأعضاء ، كان يجتمع باسم لجنة الدفاع . ثم تعدل هذا التنظيم فى مؤتمر لشبونة المنعقد من ٢٠ إلى ٢١ فبراير ١٩٥٢ حيث جعل المجلس هيئة دولية دائمة تمثل فيها الحـكومات بوزراء الخارجية ووزراء الدفاع أو الوزراء الآخرين طبقاً لنوع الموضوعات المدرجة فى جدول الأعمال . وتنعقد الاجتماعات الوزارية للمجلس ثلاث مرات

سنويا . على أنه فى خلال ذلك ، ولضمان استمرار المجلس فى أعماله بفعالية على مدار السنة قامت الدول الأعضاء بتعيين ممثلين دائمين لها فى المجلس يجتمعون مرة أو أكثر أسبوعيا . وقد تعرضت رئاسة المجلس لتغييرات جوهرية منذ إنشاء المنظمة . فقدكانت رئاسة المجلس للوزراء على سبيل التناوب فى بداية الأمر . وفى اجتماع لشبونة تقرر إنشاء منصب الأمين العام للحلف وعهد إليه برآسة المجلس عندما يجتمع على مستوى الممثلين الدائمين فى حين تظل رئاسة المجلس للوزراء بالتناوب لمدة سنة إذا ما اجتمع المجلس على مستوى الوزراء . ثم تعدل هذا النظام مرة أخرى فى ١٤ ديسمبر ١٩٥٦ حين تقرر تدعيم دور الأمين العام ورآسته لجلسات المجلس حتى عندما ينعقد على مستوى الوزراء وللأخيرين الرئاسة الشرفية بالتناوب فيما بينهم .

وتصدر قرارات المجلس بالإجماع .

الإدارة المدنية للحلف[(١)] :

وتتكون أساساً من السكرتارية الدولية برئاسة سكرتير عام وعدد من السكرتيرين العامين المساعدين يرأسون إدارات وأقسام متعددة متخصصة . وتوجد إلى جانب السكرتارية الدولية وإداراتها هيئات مدنية أخرى مثل وكالة وسط أوروبا للاستثمار لاستغلال شبكة خطوط الأنابيب التى تمون منطقة وسط أوروبا بالغاز . ومنظمة شمال الأطلنطى للصيانة والتموين التى تكفل للدول الأعضاء نظاما للتموين بالمواد وقطع الغيار الخ ...

الهيئات العسكرية :

(أ) اللجنة العسكرية : وهى الهيئة العسكرية العليا وتتكون من رؤساء

---

(١) انظر الدكتور الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، ١٩٧٠ ، صفحة ٢٥٣ .
انظر أيضا Institutions Internationales, Claude-Albert Colliard, II édition, 1963, p. 371.
وأيضا Organisations Européennes, Paul Reuter, 1965, P. 132.

أركان حرب كل دولة من الدول الأعضاء عدا أيسلندا التي يمثلها أحد المدنيين. وتجتمع عادة مرتين في السنة، وتقوم بإصــــدار توصيات للمجلس وإرسال توجيهات عن المسائل العسكرية للهيئات الخاضعة لها.

(ب) الجماعة التنفيذية الدائمة: وتتــكون من رؤساء أركان حرب الولايات المتحدة والمملـكة المتحدة وفرنسا (قبـل انسحابها) أو المندوبين عنهم. وتـكفل هذه الجماعة الإدارة الاستراتيجية العليا للحلف وتقوم بتوحيد خطط الدفاع التي تضعها القيادات وبالتنسيق بينها، وتعتبر القيادات المختلفة مسئولة أمامها. ويوجد ضابط اتصال بين هـذه اللجنة (ومقرها واشنجتون) وبين المجلس (ومقره باريس).

وبجوار هذه الجماعة توجد لجنة عســكرية أخرى تتــكون بالإضافة إلى أعضاء الجماعة الدائمـة، من ممثلين عن كل الدول الأخرى. وتقوم هذه اللجنة بمساعدة الجماعة التنفيذية الدائمة.

(ج) القيادات: وهي مجموعة من القيادات (الأطلنطي — أوروبا — المانش) تتبعها مجموعة من القيادات الاخرى (وسط أوروبا — شمال أوروبا جنوب أوروبا — البحر الأبيض). وتخضع هـذه القيادات المتعددة للجنة العسكرية والجماعة الدائمة، وهي مسئولة عن خطط الدفاع عن مناطقها وتحديد القوات اللازمة وتوزيع وتدريب القوات الموضوعة تحت تصرف المنظمة في وقت السلم.

وتعد هذه القيادات تقارير للجماعة الدائمة عن كل المسائل المتعلقة بتـكوين وتدريب وتجهيز وتدعيم مجموعة القوات المتحالفة.

وتتلقى هـذه القيادات توصياتها — من حيث المبدأ — من الجماعة الدائمة وتتصل مباشرة برؤساء أركان حرب الدول الأعضاء.

المؤتمرات البرلمانية[1] :

وهى هيئة تعمل داخل الحلف دون أن يكون لها أساس رسمى فى النصوص المنشئة لحلف الأطلنطى . وقد اجتمع المؤتمر البرلمانى لأول مرة عام ١٩٥٥ ثم أصبح يجتمع سنويا بعد ذلك . ويجتمع فى هذا المؤتمر ممثلو برلمانات الدول الأعضاء فى الحلف ويتداولون فى شئون الحلف ويوجهون توصيات بشأنها إلى المجلس . ومع أن هذا المؤتمر يعتبر هيئة غير رسمية إلا أن أهميته تتزايد داخل الحلف .

هذا ولا يقتصر التعاون بين دول الحلف على الميدان العسكرى . فقد أصدر المجلس مجموعة من القرارات فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٦ مد فيها التعاون بين أعضائه إلى ميادين أخرى خاصة بالتعاون الاقتصادى مع المجموعات الاقتصادية الأوروبية وأخذ فى اعتباره مشاكل الدول النامية ومصالحها . كما أخذ بالتعاون فى الميادين العلمية والفنية عملا على زيادة القوة الاقتصادية والعسكرية للمنظمة .

والتعاون العسكرى يرتكز بالضرورة أيضا على وجود تعاون سياسى وثيق وتوافق سابق بين الأطراف . وقد تضمنت قرارات المجلس الصادرة عام ١٩٥٦ نصا خاصا بحل المنازعات والخلافات بين الدول الأطراف بالطرق السلمية . وقرر بالنسبة للمنازعات السياسية التجاء الأطراف للوساطة الحميدة وطلب من الأمين العام الحصول على موافقة الدول بالإلتجاء إلى الوساطة والتحقيق والتوفيق والتحكيم . ولم تنفذ هذه القرارات . وقد وجدت مجموعة من المنازعات والخلافات بين الدول الأعضاء فى الحلف ، ولم يتمكن الحلف من إيجاد الحل لها بواسطة أجهزته الخاصة (كالنزاع بين انجلترا واليونان وتركيا بخصوص قبرص ، ونزاع بنزرت ، والسويس ، وجوا وأيضاً النزاع بين إنجلترا وأيسلندا الخاص بالصيد ومدى إتساع البحر الإقليمى) .

---

(١) الشافعى بشير ، المرجع السابق ، صفحة ٢٥٥ .

ثانيا : حلف وارسو :

استند التنظيم السياسى والعسكرى لدول شرق أوربا لمدة سنوات طويلة على مجموعة من الإتفاقات الثنائية ربطت بين الاتحاد السوفييتى وجمهوريات أوروبا الشرقية . وسبق عقد بعض هذه الاتفاقات تسليم ألمانيا ، كالمعاهدة التى عقدها الاتحاد السوفييتى مع تشيكوسلوفاكيا فى ١٢ ديسمبر ١٩٤٣ ، والمعاهدة التى أبرمها مع يوغوسلافيا فى ١١ إبريل ١٩٤٥ ، ومعاهدة ٢١ إبريل عام ١٩٤٥ المبرمة بينه وبين بولندا . وقد بلغ مجموع اتفاقات المساعدة المتبادلة التى عنيت هذه الدول بإبرامها خوفا من تجدد العسكرية الألمانية أو وقوع الأعمال العدوانية المختلفة ، حوالى ٢٤ معاهدة ، انسحبت يوغوسلافيا ، بعد أن دب الخلاف بينها وبين دول أوروبا الشرقية عام ١٩٤٨ ، من حوالى سبعة منها .

وقد أحست دول أوروبا الشرقية بضرورة عقد حلف جماعى مشترك بعد أن ظهر إتجاه دول أوروبا الغربية إلى التكتل فى إتحاد أوروبا الغربية وفى حلف الأطلنطى مما زاد من مخاطر قيام حروب جديدة فى نظر الدول الأولى وخلق فى تصورها تهديدا لأمن وسلامة كل الدول المحبة للسلام . وتبنى الاتحاد السوفييتى الدعوة إلى تحقيق وتنفيذ مشروع للأمن الجماعى الأوروبى حتى يصل إلى شل حلف الأطلنطى ويقضى على نظام الأمن المشترك الوارد فيه . وتقدم بثلاث مقترحات تؤدى ، فى نظره ، إلى تحقيق هذه الفكرة : ويتلخص الإقتراح الأول فى عقد إتفاق أمن جماعى مشترك يجمع بين الدول الأوروبية وتوفير الضمانات اللازمة له مع إيجاد حل للمشكلة الألمانية يرضى جميع الأطراف ، وطالب فى الإقتراح الثانى بأن تسمح له دول حلف الأطلنطى بالإنضمام لعضوية هذا الحلف ، وفى الإقتراح الثالث نادى بإنشاء حلف مضاد (حلف وارسو) . يفتح باب العضوية فيه لدول غرب أوروبا الأعضاء فى حلف الأطلنطى فعرض الإتحاد السوفييتى انضمامه إلى معاهدة شمال الأطلنطى عام ١٩٥٤ ، ورفضت القوى الغربية وقتها (فى ٧ مايو) مشروع مولوتوف المقدم إلى مؤتمر برلين فى ربيع عام ١٩٥٤ .

وعاد الاتحاد السوفييتى واقترح من جديد فى مذكرة قدمها بتاريخ ٣ نوفمبر إلى ٢٣ دولة أوروبية بتبادل معها العلاقات الدبلوماسية ، عقد مؤتمر تدعى إلى حضوره الولايات المتحدة الأمريكية ويعقد فى باريس أو موسكو . وقد تقدم الاتحاد السوفييتى بهذا الإقتراح فى نفس الفترة التى كانت تجرى فيها إجراءات التوقيع على إتفاقات باريس (٢٣ أكتوبر ١٩٥٤)، وكذلك إجراءات التصديق عليها داخل برلمانات الدول الأوروبية وبخاصة فرنسا . وقد قبلت ديمقراطيات أوروبا الشعبية الدعوة التى قدمها الاتحاد السوفييتى ، وتم عقد المؤتمر فى موسكو فى ٢٩ نوفمبر ١٩٥٤ وحضره مراقب عن الصين . وتبع ذلك إصدار الدول المدعوة لتصريح مشترك وقرار خاص بتنظيم القوات المسلحة التابعة للجمهوريات الشعبية تحت قيادة موحدة .

ويبين من ذلك أن إتجاه أوروبا الشرقية إلى الأخذ بتنظيم سياسى عسكرى مشترك على أساس معاهدة وارسو الموقعة فى ١٤ مايو ١٩٥٥[1] هو رد فعل لقيام دول أوروبا الغربية بالتوقيع على معاهدات باريس والتصديق عليها والسماح لألمانيا بالإنضمام إليها . ومن الملاحظ أن معاهدة وارسو صدرت فى نفس شكل معاهدة حلف الأطلنطى بل واتبعت ترتيب نفس المواد مع إدخال التعديلات اللازمة عليها . كما عقدت المعاهدة لنفس المدة أى لمدة ٢٠ سنة وإن كانت المادة ١٢ منها تتضمن النص على إنهاء المعاهدة إذا ما تم الإتفاق على معاهدة عامة للأمن الجماعى الأوروبى وتنحصر أوجه الخلاف بين المعاهدتين فيما يلى :

١ — تلقى معاهدة وارسو على عاتق الدول الأطراف التزامات أكثر قوة وإلزاما وثيقا من تلك التى ترتبها معاهدة شمال الأطلنطى . فقد تعهدت هذه الدول بأن تتبادل المشورة ليس فقط فى المسائل الثقافية والإقتصادية والعسكرية المنوه عنها فى المعاهدة، وإنما التزمت أيضا بتبادل المشورة فى كل المسائل الدولية الهامة

---

(١) وقعت عليه كل من ألبانيا وبلغاريا والمجر والمانيا الشرقية وبولندة ورومانيا واتحاد السوفييتى وتشيكوسلوفاكيا .

التى تمس بمصالحهم المشتركة (المادة ٣) أى سواء أكانت مسائل أوروبية أو غير أوروبية . ويتعين لتحريك إجراءات الضمان الواردة فى المعاهدة أن يقع العدوان فى أوروبا وأن يوجه ضد دولة عضو أو مجموعة من الدول الأعضاء . وقد جرى العمل على تفسير معنى العدوان فى حلف وارسو تفسيرا واسعا بحيث يغطى كل صور العدوان المسلح التى قد تقوم بها القوات النظامية التابعة لدولة من الدول ، كما يغطى كل الحركات المسلحة التى قد تنشب داخل إحدى الدول الأعضاء بهدف إحداث ثورة أو انقلاب . وقد أخذ بهذا التفسير الاتحاد السوفيتى ليبرر تدخله فى الأحداث الداخلية لدول أوروبا الشرقية (أحداث المجر عـــام ١٩٥٦ ، وتشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٨) . فقد ذهب إلى مشروعية تدخل قوات الحلف لمقاومة الثورة المضادة للنظام الإشتراكى الذى تأخذ به دول شرق أوروبا . فإذا ما وقع العدوان قامت كل دولة طرف فى المعاهدة بتقديم المساعدة مباشرة للدولة محل الإعتداء سواء بصفة منفردة أو بالإتفاق مع الأعضاء الآخرين ، وتستخدم فى ذلك كل الوسائل التى قد تراها ضرورية بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة .

٢ — تضمنت معاهدة وارسو تنظيما أكثر دقة وتحديدا من التنظيم الوارد فى معاهدة الأطلنطى . فقد أنشأت المعاهدة هيئة استشارية حكومية هى « اللجنة الاستشارية السياسية » التى تنص عليها المادة السادسة ، وهى هيئة تشابه مجلس حلف الأطلنطى إذ تتكون من ممثلين عن حكومات الدول الأعضاء يمثلون فيها على قدم المساواة . وتجتمع مرتين فى العام وفى أحوال الضرورة . وقد خولت هذه اللجنة سلطة إنشاء هيئات مساعدة أخرى . وقد تم بالفعل إنشاء لجنة دائمة مقرها موسكو وذلك لتتبع الشئون السياسية الدولية وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها فيما بين دورات انعقاد اللجنة الإستشارية السياسية . كما قررت المادة (٥) أن للأطراف المتعاقدة الاتفاق على إنشاء قيادة مشتركة للقوات المسلحة التابعة للدول الأعضاء، تتكون من ممثلين عسكريين لها ، ويوضع تحت تصرف هذه القيادة القوات المسلحة التابعة للدول الأعضاء على أن تعمل هذه القيادة طبقا للمبادىء المشتركة التى

تنتهجها الدول الأعضاء . وتم إدماج القوات المسلحة التابعة لألمانية الشرقية تحت لواء هذه القيادة . ويتم توزيع القوات المسلحة الموحدة على أقاليم الدول المتحالفة بالإتفاق بين هذه الدول وفقا لاحتياجات الدفاع المتبادل . وكما تم إنشاء سكرتارية للحلف مقرها موسكو تمثل فيها جميع الدول الأعضاء ويرأسها سكرتير عام للحلف .

٣ — يفتح اتفاق وارسو باب العضوية أمام كل الدول الأوروبية الراغبة فى الانضمام بصرف النظر عن نظامها السياسى والإجتماعى، متى أعلنت استعدادها للمساهمة فى تضافر جهود الدول الأعضاء المحبة للسلام من أجل المحافظة على أمن وسلام هذه الشعوب . ورغم أن الاتفاق يشترط الحصول على الموافقة الاجماعية للدول الأعضاء على قبول عضوية الدولة الجديدة إلا أن المادة التاسعة تحيل هنا على ديباجة المعاهدة التى ورد فيها أن الأطراف المتعاقدة تؤكد من جديد أملها فى إنشاء نظام للأمن الجماعى الأوروبى يرتكز على مساهمة كل الدول الأوروبية ، بصرف النظر عن نظامها الإجتماعى والسياسى، مما يؤدى إلى توحيد الجهود التى تبذل للمحافظة على السلم فى أوروبا .

وتهدف معاهدة وارسو بصفة رئيسية إلى تقوية الجهاز العسكرى لدول أوروبا الشرقية وإقامة حلف يرتكز على حق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى عن النفس وفقا لأحكام المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة ، غير أن هذا الهدف لا ينفى أن حلف وارسو يرمى بصفة رئيسية إلى ربط الدول الأوروبية الغربية والشرقية فى نظام موحد للأمن الجماعى الأوروبى لمواجهة تكتل دول حلف الأطلنطى. وهو هدف طالب ويطالب به عنه الاتحاد السوفيتى دائما منذ ظهر اتجاه دول أوروبا الغربية إلى التكتل العسكرى[1] .

---

(١) طالب الاتحاد السوفييتى عام ١٩٥٨ وبعد رفض الغرب لمقترحاته بعقد معاهدة بين جماعات الدول الاوروبية .

انظر رويتر المرجع السابق ، صفحة ١٣١ ، وكوليارد المرجع السابق ، صفحة ٢٧٩ والشافعى بشير ، المرجع السابق ، صفحة ١٥٩ .

وتتضمن معاهدة وارسو النص على الامتناع عن استخدام القوة فى فض المنازعات الدولية ومحاولة حلها حلا سلميا والمساهمة فى كل الأعمال اللازمة لصيانة السلم والأمن الدولى . كما تقرر ضرورة عمل الأعضاء على تنمية العلاقات الاقتصادية والثقافية فيما بينهم ، والتزامهم بمبدأى السيادة الإقليمية والاحترام المتبادل وبعدم التدخل فى الشئون الداخلية . كما تلزم الدول الأعضاء باتخاذ كافة التدابير المشتركة لتدعيم « كفاءتهم الدفاعية » ولضمان سلامتهم الإقليمية والدفاع عنهم ضد أى هجوم محتمل . وتلزم الأعضاء — بعد عقد الاتفاق اللازم — بوضع جزء من قواتهم المسلحة تحت قيادة موحدة .

هذا وقد انضمت بعض الدول الأوروبية إلى مجموعة أخرى من معاهدات الدفاع المشترك أهمها حلف جنوب شرق آسيا (مانيلا) ، والحلف المركزى (السنتو) .

أولا : حلف جنوب شرق آسيا (مانيلا) :

وهو عبارة عن معاهدة للدفاع المشترك تربط بين استراليا وفرنسا ونيوزيلندا وباكستان والفليبين وتايلاند والمملكة المتحدة والولايات المتحدة . وقد عقدت المعاهدة فى مانيلا فى ٣ سبتمبر سنة ١٩٥٤ .

ويلتزم الأعضاء فى هذا الحلف بفض منازعاتهم بالطرق السلمية (المادة الأولى) ، وبالعمل على زيادة مقدرتهم الفردية والجماعية لمقاومة صور العدوان المسلح (المادة الثانية) ، وبالتعاون الاقتصادى والفنى (المادة الثالثة) . ونصت المادة الربعة على أن أى عدوان على أى طرف من أطراف الإتفاقية فى جنوب شرق آسيا يعتبر عدوانا عليهم جميعا ، وعلى أن يقوم كل منهم بمساعدة الفريق الذى يقع عليه العدوان المسلح وفقا للمادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة . وقررت المادة الخامسة إنشاء مجلس يشرف على تطبيق أحكام المعاهدة ويقوم بالتشاور فى المسائل العسكرية وغيرها من المسائل التى قد تقتضيها الأحوال السائدة فى المنطقة .

وذهبت المادة السادسة عدم تعارض أحكام المعاهدة مع ميثاق الأمم المتحدة ولا مع وظائف الهيئة فى ميزان حفظ السلم والأمن الدولى. ويمتد الضمان العسكرى المنصوص عليه فى المعاهـــدة بموجب إتفاق خاص إلى كل من كمبوديا ولاوس وفيتنام.

ثانيا: الحلف المركزى (السنتو):

وعقد فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٥، ويربط بين العراق وتركيا والمملكة المتحدة وإيران. وتنص المادة الخامسة من الاتفاق المنشىء له على أنه مفتوح لانضمام «أية دولة من دول الجامعة العربية وغيرها من الدول التى يهمها أمر السلم فى هذه المنطقة بصورة فعالة والمعترف بها اعترافا كاملا من أطراف المعاهدة» وتتعاون الولايات المتحدة مع لجان الحلف المختلفة.

ويعمل حلف بغداد على تحقيق التعاون بين أعضائه فى شئون الدفاع وفقا للمادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة (المادة الأولى) وللحلف مجلس دائم من الوزراء يعمل على تحقيق أهدافه (المادة السادسة) كما أن له فروع أخرى أهمها اللجنة الاقتصادية واللجنة العسكرية. وقد خرجت العراق من عضويته عام ١٩٥٨، وتم تغيير اسمه إلى اسم الحلف المركزى ونقل مقره إلى أنقرة.

الفصل الخامس

منظمة الدول الأمريكية

ظهر التضامن السياسي بين الدول الأمريكية نتيجة للمبدأ الذي عبر عنه الرئيس الأمريكي مونرو في ٢ ديسمبر عام ١٨٢٣ . غير أن زعيم أمريكا اللاتينية ورئيس حكومة كولومبيا الكبرى « سيمون بوليفار » كان له دور كبير في إقامة تنظيم فعال يجمع بين الدول الأمريكية. فقد انعقد مؤتمر باناما عام ١٨٢٦ بناء على إقتراحه ، وبعد فشل هذا المؤتمر حملت الولايات المتحدة لواء الدعوة إلى إقامة اتحاد يجمع بين الدول الأمريكية. واجتمع أول مؤتمر للدول الأمريكية في واشنجطون سنة ١٨٨٩ لوضع مشروع منظمة تجمع بين دول الأمريكتين . واتخذ مؤتمر واشنجطون قراراً بإنشاء مكتب تجاري للدول الأمريكية ابتدأ عمله في السنة التالية لانعقاد المؤتمر وتتابعت بعد ذلك المؤتمرات الأمريكية ، وأنشئت مجموعة من الهيئات اختصت بوظائف معينة . وبلغ عدد هذه المؤتمرات حتى سنة ١٩٤٨ ثمان مؤتمرات دولية أمريكية توصلت إلى إبرام مجموعة من الاتفاقات المهمة كما أصدرت عدداً كبيراً من التوصيات والقرارات .

وقبيل الحرب العالمية الثانية ، شعرت الدول الأمريكية بضرورة العمل على إزدواج أغراض الاتحاد الأمريكي ليحقق بجوار الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والثقافية ، أهدافاً سياسية ترمي إلى حفظ السلم والأمن في القارة الأمريكية . فأعلنت في مؤتمر بيونس آيرس ، الذي اجتمع عام ١٩٣٦ والذي أسفر عن عقد اتفاقيه المحافظة على السلم الأمريكي ، تضامنها للمحافظة على السلم في القارة الأمريكية وعزمها على تبادل المشورة فيما بينها إذا ما قامت حرب بين دول أجنبية من شأنها تهديد السلم والأمن الأمريكي . وأكد مؤتمر ليما هذه

المبادىء وقرر تبادل المشورة عن طريق مجالس تضم جميع وزراء خارجية الدول الأمريكية. وفى اجتماع مجلس الوزراء بهافانا فى يوليو ١٩٤٠ قرر المجلس اعتبار أى تهديد موجه من دولة غير أمريكية إلى دولة أمريكية تهديداً لجميع الدول الأمريكية.

وتضمنت قرارات مؤتمر شابلتبك الذى عقد بالمكسيك فى ٥ مارس سنة ١٩٤٥، ومؤتمر ريودى جانيرو الذى اجتمع فى ٢ سبتمبر ١٩٤٧ توافق وملاءمة الاتحاد الأمريكى مع نصوص ميثاق الامم المتحدة. وفى المؤتمر الأخير، وقعت الدول الأمريكية على معاهدة ريودى جانيرو التى قررت فيها هذه الدول إعتبار كل اعتداء مسلح من دولة غير أمريكية على جمهورية أمريكية اعتداء موجهاً ضد القارة الأمريكية بأكملها. وبالرغم من أن أحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بالتنظيم الإقليمى قد وضعت خصيصاً مراعاة للوضع القائم فى القارة الأمريكية، فإن الاتحاد الأمريكى لم يكن قد نظم التنظيم الكافى بعد كمنظمة إقليمية.

وفى المؤتمر التاسع للدول الأمريكية الذى عقد فى بوجوتا فى الفترة من ٣٠ مارس إلى ٢ مايو سنة ١٩٤٨ عدلت الاتفاقات السابقة وتم توقيع ميثاق بوجوتا الذى دخل فى دور التنفيذ ابتداء من ١٣ ديسمبر سنة ١٩٥١ [1]، وسمى الاتحاد الأمريكى باسم منظمة الدول الأمريكية.

وأكد ميثاق بوجوتا توافق المنظمة الأمريكية كمنظمة إقليمية مع ميثاق الأمم المتحدة [2].

أولا — مبادىء منظمة الدول الأمريكية :

حدد الميثاق مبادىء المنظمة فى الفصل الثانى منه على الوجه التالى :

١ — احترام شخصية وسيادة واستقلال الدول، وتتعهد كل دولة بتنفيذ

---

(١) راجع بول روتير، المرجع السابق، صفحة ٤١٠.

(٢) راجع ديباجة الميثاق والمواد ١، ٤، ٢٠، ٢٣، ٥٣، ٦١ منه والمادة ١١٠ واحكام الفصل السادس عشر.

التزاماتها الناتجة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى .

٣ — تتبادل الدول علاقاتها الدولية مراعية فى ذلك مبدأ حسن النية .

٣ — يؤسس النظام السياسى لكل دولة أمريكية على الممارسة الفعلية للنظام الديمقراطى النيابى .

٤ — دمغ حروب العدوان .

٥ — اعتبار كل اعتداء على دولة أمريكية اعتداء على كل الدول الأمريكية.

٦ — فض المنازعات الأمريكية بالطرق السلمية .

٧ — يرتكز السلام الدائم على العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعى .

٨ — رخاء الدول الأمريكية يتوقف على التعاون الاقتصادى فيما بينها .

٩ — احترام الحقوق الأساسية للإنسان بدون تمييز بسبب الأصل أو الاعتقاد أو الجنس .

١٠ — تؤسس الوحدة المعنوية للقارة الأمريكية على احترام القيم الثقافية لدولها ، وتتطلب تعاونها لتحقيق الأغراض السامية للمدنية .

١١ — ضرورة توجيه ثقافة الشعوب نحو العدالة والحرية والسلام .

ثانيا — فروع منظمة الدول الأمريكية :

حدد ميثاق بوجوتا فروع المنظمة على النحو الآتى :

١ — مؤتمر الدول الأمريكية . The Inter-American Conference

ويتكون من ممثلين من كافة الدول الأعضاء ، ولكل دولة فيه صوت واحد ويجتمع المؤتمر كل خمس سنوات فى دورة عادية ويجوز دعوته إلى دورة استثنائية بموافقة ثلثى الدول الأعضاء .

ويقوم المؤتمر بوضع السياسة العامة للمنظمة ويحدد مدى نشاطها وله سلطة النظر فى كل مايهم علاقات الصداقة والود التى تربط بين الدول

الأمريكية(١) . كما ينظم المؤتمر اختصاصات ووظائف سائر فروع المنظمة .

٢ — مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية(٢) :

ويجتمع مجلس الوزراء للنظر فى المسائل العاجلة التى تهم الدول الأمريكية وفى حالة وقوع اعتداء مسلح على إحداها . ويساعده فى عمله لجنة استشارية لشئون الدفاع تتكون من أعلى السلطات العسكرية التابعة للدول الأعضاء ، وتختص هذه اللجنة بالنظر فى تنظيم الجهود المشتركة للدفاع عنها عند وقوع العدوان .

ويعاون المجلس عند بحث المسائل العسكرية لجنة استشارية للدفاع تتكون من أعلى السلطات العسكرية فى الدول الأعضاء(٣) .

٣ — مجلس المنظمة :

ويتكون من مندوب عن كل دولة عضو ، ويجوز أن يكون المندوب ممثل الدولة الدبلوماسى فى إقليم الدولة التى ينعقد المجلس فيها . وينعقد المجلس بطريقة تمكنه من الاجتماع على وجه السرعة ، ويجتمع للتشاور حتى يدعى مجلس وزراء الخارجية إذا ما وقع عدوان على دولة أمريكية . ويشرف مجلس المنظمة على تحضير اجتماعات مؤتمر الدول الأمريكية ، ويقدم المقترحات لهذا المؤتمر وللدول الأمريكية لإنشاء المنظمات المتخصصة ولتحقيق التعاون بين الموجود منها . كما يقوم المجلس بعقد الاتفاقات اللازمة مع المنظمات المتخصصة لتحديد علاقاتها مع منظمة الدول الأمريكية . وله سلطة الإشراف على أعمال المكتب الأمريكى وعلى هيئات التعاون الفنى الأمريكى مثل المجلس الاقتصادى

(١) Authority to consider any matter relating to friendly relations among the American States.

(٢) The Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs.

(٣) المنظمات الدولية للدكتور الشافعى بشير ، ١٩٧٠ ، صفحة ٣١٧ .

والاجتماعى للدول الأمريكية ومجلس الشئون القانونية والمجلس الثقافى . وكلها مجالس مستقلة .

٤ — المكتب (الاتحاد الأمريكى) :

وهو الهيئة الإدارية لمنظمة الدول الأمريكية ومقرها بمدينة واشنطن ويرأسها أمين عام يعينه مجلس المنظمة لمدة عشرة سنوات وعندما تنتهى مدة الأمين العام لا يجوز إعادة انتخابه أو انتخاب شخص آخر يتمتع بنفس الجنسية . ويخضع المكتب فى أعماله لإشراف مجلس المنظمة .

٥ — المؤتمرات المتخصصة :

وتجتمع بناء على طلب المؤتمر الأمريكى أو مجلس وزراء الخارجية أو مجلس المنظمة أو كلما نصت على ذلك اتفاقية أمريكية لدراسة مسائل متعلقة بالتعاون الفنى بين الدول الأمريكية .

وتقوم منظمة الدول الأمريكية عن طريق هذه اللجان والفروع بمسئوليات ضخمة فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وتتحمل بأعباء جسيمة فى نطاقها الإقليمى .

هذا ويقضى ميثاق المنظمة بضرورة حل المنازعات التى تعرض بين أعضائها بالطرق السلمية الواردة فيه قبل عرضها على مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. كما تلتزم المنظمة بإخطار الأمم المتحدة بالحلول والأعمال التى تقدمها فى منازعات الدول الأعضاء[1] .

وتضع المنظمة مجموعة من طرق الحلول السلمية تحت تصرف أعضائها لفض

---

(١) انظر ليونار ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ ، وانظر رسالة بطرس غالى فى المنظمات الاقليمية ، ١٩٤٩ ، ص ١٥٠ .

المنازعات التى تثور بينهم ، وقد قامت بتحديدها قرارات مؤتمر شابلتبك (القرار رقم ٨) وميثاق بوجوتا ، كما تتضمن نظاما للأمن الجماعى الإقليمى قام بتحديدة ميثاق ريو دى جانيرو فى ٢ سبتمبر عام ١٩٤٧ .

وقد واجهت المنظمة مجموعة من المشاكل ساهم فى إزكائها تمسك الدول الأعضاء بسيادتهم ، وهو ما منع التصديق على مجموعة كبيرة من الاتفاقات قامت المنظمة بتحضيرها منذ عام ١٨٩٠ . كما تعرضت لأزمات كبيرة خصوصا بعد أزمة كوبا واستبعادها من عضوية المنظمة (١٩٦١ — ١٩٦٢) . وقد حاولت الولايات المتحدة ، خصوصا فى عهد كنيدى ، أن تزيد من فعالية المنظمة فتقدمت ببرنامج « التحالف من أجل التقدم » فى ١٧ أغسطس عام ١٩٦١ وبمقتضاه تعهدت بتوزيع ٢٠ مليار من الدولارات على الدول الأمريكية خلال فترة عشر سنوات لمساعدتها فى إجراء الاصلاحات الداخلية اللازمة وزيادة دخلها القومى وتنميتها . غير أن التورط الأمريكى فى كوبا ، ثم فى سان دومنجو عام ١٩٦٥ هز تضامن الدول الأمريكية . فتقدم وفد باناما فى ١٥ فبراير سنة ١٩٦٧ إلى المؤتمر الثالث لوزراء خارجية الدول الأمريكية بإقتراح إعادة النظر فى ميثاق بوجوتا وتخويل المنظمة سلطات فعالة ، وإنشاء جمعية عامة تحل محل مؤتمر وزراء الخارجية وتتخذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق التعاون الاقتصادى والاجتماعى بين أعضائها . واجتمع مؤتمر أمريكى لاعادة النظر فى الميثاق فى الفترة من ١٢ إلى ١٥ إبريل ١٩٦٧ فى بونتادل است وقرر ضرورة إجراء الاصلاحات الاقتصادية والاجتماعية الداخلية فى الدول الأعضاء وإنشاء سوق مشتركة بين الدول الأمريكية تعمل إبتداء من عام ١٩٧٠ (١) .

---

(١) انظر بيير فيلاس ، المرجع السابق ، صفحة ٤١٥ .

الباب الثانى

التنظيم التخصصى

ويشتمل على فصلين :

الفصل الأول : النظرية العامة التى تحكم المنظمات المتخصصة .

الفصل الثانى : تطبيقات .

الفصل الأول

النظرية العامة التي تحكم المنظمات المتخصصة

اختلفت تسمية المنظمات الفنية ، فقد كانت تسمى قديماً بالاتحادات الدولية وفي عهد عصبة الأمم أطلق عليها اسم المرافق العامة الدولية وحالياً بعد الربط بينها وبين الأمم المتحدة ، يسميها الميثاق باسم الوكالات أو المنظمات المتخصصة [1] . وكلها منظمات يقع على عاتقها مسئوليات إدارية تقوم بتحقيقها مستقلة في ذلك عن الحكومات الأعضاء . فبالرغم من أن ممثلي الحكومات هم واضعوا السياسة التي تتبعها المنظمة إلا أنها تباشر أعمالها عادة بوسائلها الخاصة .

المبحث الاول

الاتحادات الدولية

١ — الاتحادات الدولية Les Unions Internationales

الاتحادات الدولية هي الصورة الأولى التي لجأت إليها الجماعة الدولية لتنظيم العلاقات الدولية المختلفة ، وهي أولى المجهودات التي بذلت — ولازالت تبذل — في سبيل الوصول إلى وضع تنظيم عام يشمل أوجه النشاط المختلفة للجماعة الدولية . فقد نتج عن تطور العلاقات السياسية والاقتصادية التي زادت وتشعبت في الجزء الأخير من القرن التاسع عشر ، اتجاه الدول إلى الاتحاد في هيئات قانونية لتنظيم المصالح الدولية المتعارضة . وقصدت الدول

(١) انظر للمؤلفة البحث المقدم الى الحلقة الدراسية لحقوق الانسان والخاصة بانشاء لجنة اقليمية لحقوق الانسان ، التي عقدت بالقاهرة من ٢ — ١٥ سبتمبر ودعت اليها الامم المتحدة .

United Nations, 50 21613 (17), BP/A, 69—45567.

إلى إيجاد المنظمات التنفيذية السريعة التى تكفل سرعة القيام بالإجراءات اللازمة لأوجه النشاط والحاجات الدولية المتزايدة .

ولذلك وجهت الدعوات لحضور المؤتمرات المختلفة لوضع اتفاقات قانونية يفتح باب الاشتراك فيها لكل الدول الراغبة . واستمرت هذه الحركة طوال القرن الماضى وعن طريقها تم إنشاء سبع اتحادات دولية فى الفترة من عام ١٨٠٤ إلى عام ١٨٦٤ . وزاد هذا العدد حتى بلغ خمسة عشر اتحاداً دولياً عام ١٨٩٠ ، وعند قيام الحرب العالمية الأولى بلغ عددها حوالى خمسين اتحادا دولياً عاما . ومن أهم هذه الاتحادات ، الاتحاد التلغرافى الدولى (إتفاقيـــة باريس ١٧ مايو ١٨٦٥ وعدلته اتفاقية سان بترسبورج فى يونيو ١٨٧٥ ، واتفاقية لشبونة ١١ يونيو ١٩٠٨ وبمقتضاها تم الاتفاق على إنشاء مكتب دائم له فى برن) . واتحاد البريد العام (إتفاقية برلين ١٠ أكتوبر ١٨٧٤ وعدلته اتفاقية روما فى ٢٤ مايو ١٩٠٦ ، واتفاقية استكهولم فى ٢٨ أبريل ١٩٢٤ ، وقامت بإنشاء مكتب دائم له فى برن). والاتحاد الدولى لحماية الملكية الصناعية (اتفاقية برن ٩ سبتمبر ١٨٨٦) ، والاتحاد الدولى لحماية الملكية الصناعية (اتفاقية باريس ١٨٩٣) ، وهيئة الزراعة الدولية (اتفاقية روما ٧ يونيو ١٩٠٣) والاتحاد الدولى للتعريفات الجمركية (إتفاقية بروكسل ٥ يونيو ١٨٩٠) ، ومكتب الصحة الدولى (اتفاقية باريس ٩ ديسمبر ١٩٠٧) .. الخ .

ومن المفيد أن نذكر هنا أن الدول كانت تنضم لعضوية هذه الاتحادات رغبة منها فى تحقيق مصالحها الذاتية . وهذا ما يفسر لنا انضمام غالبية الدول الأوربية لهذه الاتحادات . فى حين نجد أن مساهمة الدول الأمريكية كانت ضئيلة . غير أن هذه الدول الأخيرة اشتركت فيما بينها فى تأسيس اتحادات تنظم العلاقات المختلفة التى تثور بين دول الأمريكتين . ومثال ذلك اتحاد البريد الأمريكى (الذى أنشأته اتفاقية بوينس أيرس فى ١٥ سبتمبر ١٩٢٤ واتخذ مكتبه الدائم

مركزاً رئيسياً له فى مونتفيديو) كما نجد الاتحاد الأمريكى لحماية العلامات التجارية (اتفاقية بوينس أيرس ٢٠ أغسطس ١٩١٠ وعدلته اتفاقية سانتياجو فى ١٨ أبريل ١٩٢٣ ، وجعل مقر مكتبه فى هافانا وريو دى جانيرو) .

إلا أن الدول بقبولها عضوية هذه الاتحادات ، لم ترد التنازل عن حقوقها الدولية بأى حال ، نظراً لاقتصار عمل هذه الاتحادات على الميادين الاقتصادية والاجتماعية وبعدها عن الميدان السياسى الذى يثير فى الدول نعرة السيادة . فضلا عن أن أغلبية هذه الاتحادات أنشئت بقصد الوصول إلى تحقيق أهداف وأغراض معينة نصت عليها الدول وحددتها فى الاتفاقات المنشئة لها ، وغالباً ما احتفظت الدول لنفسها بالحق فى الانسحاب منها متى شاءت . واقتصرت الدول على إعطاء هذه الاتحادات سلطات واسعة تمارسها لتحقيق الأغراض المحددة فى مواثيقها [1] .

٢ — أهداف الاتحادات الدولية :

ولعل أهم هدف تسعى هذه الاتحادات إلى تحقيقه ، هو الإشراف على تطور وتقدم الخدمات العامة الدولية Services publics ، وذلك لإشباع الحاجات الاجتماعية المتضاربة . ونظراً لأن هذه الحاجات أقدم فى الظهور وفى الأهمية من الحاجات السياسية فإننا نجد أن الاتحادات الفنية قد سبقت فى الظهور اتحاد

---

(١) يرجع الفصل الى الاتحادات الدولية فى الفصل بين الادارة الذاتية المستقلة للمنظمات وبين ادارة الدول الاعضاء فيها . ارجع الى مؤلف Paul Reuter ص ٢٨٨
للمزيد من المعلومات يمكن الرجوع الى :
1) Kazansky : Théorie de l'administration internationale, R.C.D.I.P., 1902 ; 2) Dendias : Les principaux services internationaux, R.C.A.D.I., 1938, I ; 3) Ray : Commentaire du Pacte de la S.D.N., Sirey, 1930 ; 4) Negulesco : Principes du droit international administratif, R.C.A.D.I., 1935 ; 5) Glascon Y. Marin, R.C.A.D.I., 1930 ; 6) La Communauté internationale et ses institutions, Maxence Bibie, 1949, p. 35.

الدول فى منظمات سياسية . وقد سايرت هذه الهيئات التنظيمية تطور المعاملات الدولية وتقدم طرق المواصلات وتبادل الأنباء . كما أنشئت الاتحادات الجديدة لتواجه حاجات المجتمع الدولى المتزايدة .

وتستند كل هذه الهيئات إلى المبدأ التقليدى فى عدم إلزام الدولة إلا برضاها، فتتم بناء على اتحاد إرادة الدول الأعضاء فى اتفاق دولى ينص على الاغراض التى تعمل الهيئة من أجلها وتلتزم أيضاً بمراعاتها وإلا خرجت عن نطاق اختصاصاتها وأصبح لكل دولة عضو الحق فى الدفع بعدم الاختصاص .

واستناداً إلى الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها وإلى السلطات التى تتمتع بها، يمكننا تقسيم هذه الاتحادات إلى نوعين :

(١) قد يكتفى الإتحاد الدولى بالقيام بدور لجنة اتصال بين الإدارات الوطنية للدول الأعضاء ، فى حين تقوم هذه الإدارات الأخيرة بالعمليات اللازمة لتحقيق الأغراض الجماعية المشتركة التى تسعى الدول إلى تحقيقها . وهذا النوع من الاتحادات هو الأكثر شيوعاً ، وجرى العرف على إطلاق لفظ مكاتب [١] عليها ، وحديثا أطلق عليها لفظ منظمات [٢] . ويطلق جان لولييه على هذا النوع من الهيئات لفظ الاتحادات الإدارية الدولية [٣] .

وعدد هذا النوع من الاتحادات كبير ، ويتخذ فى تنظيمه أشكالا عدة ومتغايرة ، تتشابه فى أنها تجمع بين دول مختلفة بقصد الوصول إلى تحقيق مصالح مشتركة ، كما تقوم بمباشرة اختصاصاتها الفروع التالية :

١ — المؤتمر [٤] ويجمع بين مندوبى كل الدول الأعضاء ويقوم بممارسة

(١) Bureaux

(٢) Organisations

(٣) Jean l'Huillier : Eléments de droit international public, 1950, p. 148.

(٤) Conférence, Congrès, Assemblée

سلطات شبه تشريعية ، إذ يدخل فى اختصاصه وضع مشروعات الاتفاقات الدولية اللازمة لتنظيم نشاط الاتحاد ، ولا تصبح هذه الاتفاقات نافذة إلا إذا صدقت عليها الدول الأعضاء . ويجتمع المؤتمر فى فترات انعقاد دورية أو حسب الحاجة [١] .

٢ — مجلس الإدارة (ويطلق عليه أيضاً إسم اللجنة أو المجلس) [٢] والمؤتمر العام هو الذى يقوم بتعيين أعضائه ، وفى بعض الأحيان تقوم بذلك حكومة إحـــدى الدول الأعضاء ويختص بالإدارة والنظر فى المسائل العاجلة .

٣ — والفرع الأخير هو السكرتارية [٣] أو المكتب [٤] وهى لجنة تحضيرية وتنفيذية تتكون من موظفين دوليين يقومون بتحضير أعمال الفروع الأخرى للمنظمة . كما يقع عليها عبء الاتصال بالإدارات والمنشآت الوطنية المختلفة التابعة للدول الأعضاء ، بالإضافة إلى تقديمها الإحصاءات اللازمة والمعلومات الضرورية لأعمال الاتحاد .

واختصاصات هذا النوع من الاتحادات متعددة ومتنوعة ، وقد أنشىء بعض هذه المنظمات لتسهيل المواصلات والنقل الدولى كالاتحاد التلغرافى الدولى واتحاد البريد العام الذى تم الوصل بينه وبين الأمم المتحدة عام ١٩٤٧ ، ومكتب النقل الدولى (اتفاقية برن فى ١٤ أكتوبر ١٨٩٠) للاشراف على نقل البضائع بالسكك الحديدية ، وهيئة الطيران الدولية التى أنشئت عام ١٩١٩ [٥] .

---

(١) أنظر Maxence Bibié المرجع السابق صفحة ٣٧ .

(٢) Commission, Comité, Conseil ou Conseil d'Administration

(٣) Secrétariat

(٤) Bureau

(٥) حلت محلها هيئة الطيران المدنى الدولية عام ١٩٤٤ .

ويشرف البعض الآخر على بعض المسائل العلمية ، ففي عام ٨٧٥ (اتفاقية باريس) تم إنشاء المكتب الدولي للموازين والمقاييس وهي منظمة علمية وكل إليها تنظيم الموازين والمقاييس والمحافظة على النظم الرئيسية فيها نظراً لاهميتها الدولية البالغة . ويقوم الاتحاد الدولي لحماية الملكية الصناعية (١٨١٣) والاتحاد الدولي لحماية الملكية الأدبية والفنية (١٨٨٦) بحماية ملكية المخترعين والفنانين والكتاب في الخارج .

ويختص بعض هذه الاتحادات بالنظر في مسائل اجتماعية مهمة كمكتب العمل الدولي الذي أنشئ عام ١٩١٩ ، كما يمكن أن ندخل في طائفة هذه الاتحادات منظمة اليونسكو التابعة للأمم المتحدة وهي منظمة ترمي إلى تحقيق التعاون الدولي في الثقافة والتعليم أنشأتها اتفاقية لندن في ١٦ نوفمبر ١٩٤٨ (١).

(٢) والبعض الآخر وكل إليه مباشرة خدمات عامة دولية تهم كافة الدول الأعضاء . ولاشك أن ذلك لا يرد إلا استثناء من القاعدة العامة . وهذه الاتحادات لا يمكنها القيام بأعمالها إلا إذا تمتعت بقدر كبير من الحرية في مباشرة سلطاتها ، ولا يتحقق ذلك إلا في فرضين : أحدهما أن تتنازل دولة أو جماعة من الدول عن مباشرة خدمة عامة تدخل أصلا في نطاق اختصاصاتها الداخلية ، لمصلحة الهيئة الدولية ، والثاني أن يكون ، تحقيق هذه الخدمة أو المصلحة العامة — نظراً لطبيعتها أو مكانها الجغرافي — مما يخرج عن الاختصاص الإقليمي للدول المعنية .

---

(١) انظر V. Gonidec في كتابه : Un nouveau service public international L'U.N.E.S.C.O., 1948, p. 162-185.
وارجع أيضا الى Pitman B. Potter في كتابه International organisation 1948, p. 131.

مثل اللجان النهرية الدولية واللجان الصحية والمالية .

والمجموعة الثانية لم تظهر فى المجتمع الدولى إلا حديثاً ، فقد نتج عن اتفاقيات بريتون وودز إنشاء بعض المنظمات المالية الدولية كصندوق النقد الدولى وبنك الإنشاء والتعمير [١] .

علاقة التنظيم الفنى بالتنظيم السياسى [٢] :

ذكرنا أن تحقيق السلم العالمى يتوقف على إيجاد الحلول لمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخ . . للدول أعضاء الجماعية الدولية . لذلك اهتمت الدول الأعضاء فى المنظمات السياسية العامة بالربط بينها وبين هذه المنظمات الفنية حتى يتم التنسيق بين أوجه نشاطها ليتحقق صالح الجماعة على أكمل وجه . ولهذا فقد نصت المنظمات السياسية العامة على أن من أهدافها تحقيق التعاون الدولى فى الميادين الثقافية والاقتصادية والاجتماعية [٢] .

وقد اهتم ميثاق الأمم المتحدة بتحديد التزامات الدول الخاصة بالتعاون الدولى ، فنص فى المادة ٥٦ على أن يقوم الأعضاء ، منفردين أو مشتركين ، بما

---

(١) ارجع الى مقال Pitman B. Potter فى :
American Political Science Review, Vol. XXXVII, No. 5 (1943) October, p. 850.
وارجع أيضا الى كتاب Goodrich and Hambro : Charter of the United Nations, 1949, p. 351.
وأيضا The Tactic of progress in international government, in Journal of Comparative Legislation and International Law, third series, Vol. 17, 1935, p. 260.

(٢) راجع كتاب Maxence Bibié ، المرجع السابق ص ٣٩ . وانظر أيضا Goodrich and Hambro ، المرجع السابق ص ٣١٩ .

(٢) خضعت نصوص دومبارتون أوكس الخاصة بالتعاون الاقتصادى والاجتماعى لتعديلات كثيرة فى مؤتمر الامم المتحدة . وقد حافظ المؤتمر على النقط الاصلية الواردة فى مقترحات دومبارتون أوكس ، الا انه أدخل عليها تعديلات كثيرة لتحديد هذه الفكرة وتوضيحها . ونص الميثاق على احكام المادة ٥٥ والمادة ٥٦ التى تحكم هذا الموضوع .

يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة ٥٥ الخاصة بأوجه النشاط الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والصحي . ونلفت النظر من الآن إلى أن هذا النص لا ينتج عنه التزام الدول بالقرارات التي تصدرها الفروع المختلفة للأمم المتحدة ، إذ ترك الميثاق للدول الأعضاء سلطة تقديرية واسعة تقرر بها مدى تعاونها معها[1] . فالقيمة القانونية لنص المادة ٥٦ محدودة جداً وتقتصر على إلزام الدول بالتعاون الصادق مع الأمم المتحدة كمنظمة لها كيانها الخاص ، تمارس نشاطها في هذه الميادين ، وبعدم وضع العراقيل في سبيل بلوغها لأهدافها . وينتج عن ذلك ، وبالتالي ، أنه في حالة قيام الأمم المتحدة بوضع اتفاقيات متعلقة بهذه الموضوعات فإن الدول الاعضاء يجب عليها اتخاذ الاجراءات التشريعية الداخلية اللازمة لتنفيذها وقد يقول البعض بالزام الدول بالتعاون طبقا لاحكام المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة ، غير أننا لا يمكننا إطلاقاً إعتبار مخالفة الدول الأعضاء لتوصيات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، مسألة من المسائل التي تهدد السلم وتؤدي إلى تدخل مجلس الأمن لفرض إجراء جماعي ضد هذه الدولة . فميثاق الأمم المتحدة قضي باشتراك الدول منفردين أو مجتمعين في سبيل تحقيق الأغراض الاجتماعية والاقتصادية التي نص عليها وزاد على ذلك بتقريره أن ممارسة الأمم المتحدة لهذه الاختصاصات تتم عن طريق الوكالات المتخصصة (وهو اللفظ الجديد الذي يطلق على الاتحادات الدولية التي يوصل بينها وبين الأمم المتحـــــدة) المنشأة وفقاً لاتفاقات حكومية .

* * *

نخلص من كل ما سبق إلى أن المنظمات الفنية الدولية أو بعبارة أخرى الاتحادات الدولية هي عبارة عن معاهدات أو اتفاقات دولية تنضم إليها الدول.

---

(١) انظر Hans Kelsen في كتابه The Law of the United Nations 1951, p. 99-100.

بقصد تحقيق أغراض جماعية محددة[1] . ويستند هذا التعريف إلى طبيعة الاتفاق المنشىء للاتحاد . غير أننا يجب ألا نكتفى ، عند تعريفنا لهذه الهيئات ، بالشكل الذى تتخذه عند إنشائها وإنما يجب أن ننظر أساساً إلى الموضوعات التى يوكل إليها الإشراف على تحقيقها ، فنجد أن هذه الاتحادات تنشأ لممارسة مجموعة من العلاقات تدخل أصلا فى النطاق الفنى الإدارى الداخلى للدول الاعضاء . ونظراً لأهمية هذه الموضوعات ، وافقت الدول على إخراجها من الحيز الوطنى ، وإعطائها الصبغة الدولية حتى تحقق لمصالحها الذاتية أكبر قدر ممكن من الإشباع. ويمكننا إذن تقرير أن الاتحادات الدولية عامة ، هى منظمات ترتكز على معاهدات دولية ، يقصد بها تحقيق أهداف معينة ومحددة ، تشارك كافة أعضاء الجماعة الدولية فى جنى ثمراتها وخبراتها . ولاتعارض إطلاقا بين تحديد هذه الأهداف والأغراض بدقة ، وبين عمومية الألفاظ والأحكام التى ترد فى الاتفاق . إذ من الضرورى التسهيل على الدولة حتى تقبل الاشتراك فيها ، ولاشك أن استخدام الميثاق لصيغة عامة مما يدفع الدول إلى الانضمام إليه خاصة وأن غالبيه المواثيق تفتح باب الانضمام فيها لكافة أعضاء الجماعة الدولية الراغبة .

وإذا كنا قد قررنا أن الاتحادات الدولية ترتكز أساساً على ميثاق قانونى تأسيسى رئيسى فإن السؤال الثانى الذى يثور فى أذهاننا معرفة ما إذا كانت هذه الهيئات تتمتع بالشخصية القانونية الدولية أم لا . وقد تعارضت الآراء الفقهية بخصوص هذا الموضوع وتضاربت الأقوال ولم يستقر العمل — حتى وقت قريب جداً — على الأخذ بواحد منها وخاصة أن غالبية مواثيقها خلت من النص عما إذا كانت تتمتع بالشخصية القانونية الدولية أم لا . وهو موضوع سنبحثه بالتفصيل عند كلامنا عن الشخصية القانونية للمنظمات الدولية.

(١) انظر Pillet : Traité de droit international privé, p. 36 et s.
وأيضا Duguit : Traité de droit constitutionnel, t. I, p. 36.

فكأن المنظات المتخصصة ، هى الاتحادات الدولية والوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، والتى تضطلع بمقتضى نظمها الاساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون . وأطلق الميثاق على الاتحادات التى من هذا النوع والتى يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، لفظ المنظات المتخصصة لتمييزها عن المنظات الفنية الدولية الأخرى .

المبحث الثانى

تحديد معنى المنظمة المتخصصة فى ميثاق الأمم المتحدة

إن الفكرة الرئيسية التى أراد ميثاق الأمم المتحدة تحقيقها ، هى وجوب إشراف فروعه المختلفة على الاتحادات الدولية وتنظيم نشاطها باعتبار أن من أهم المسئوليات الملقاة على عاتق المنظمة ، الرقى بالمستوى الاجتماعى للشعوب المختلفة وتحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للناس جميعاً . وقد جعل الميثاق من منظمةالأمم المتحدة مرجعاً لتنسيق أعمال لأامم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة .

ونظراً لما يمكن أن تقوم به الاتحادات الدولية فى سبيل تشجيع التعاون الدولى وتنظيمه فقد خصص الميثاق لها أحكام الفصل التاسع والعاشر ، وعرف فيها المنظات المتخصصة وأبرز ضرورة وطريقة الوصل بينها وبينه .

تعريف المنظمة المتخصصة :

تنص المادة السابعة والخمسون من ميثاق الأمم المتحدة على يأتى :

١ — الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى إتفاق بين الحكومات والتى

تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة[1] فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم وما يتصل بذلك من الشئون يوصل بينها وبين الأمم المتحدة وفقا لأحكام المادة ٦٣ .

٢ — تسمى هذه الوكالات التى يوصل بينها وبين الأمم المتحدة فيما يلى من الأحكام بالوكالات المتخصصة[2] .

وهذا الشرط تطبيق للقواعد العامة التى تحكم المنظمات الدولية عامة ، ويمكننا عن طريقه التفرقة بين المنظمات المتخصصة وبين المنظمات الدولية غير الحكومية — وعددها كثير — التى لا تتمتع إلا بسلطات ضئيلة إذ أنها لا تملك الزام الدول مباشرة بمجموعة الحقوق والالتزامات التى تقررها مواثيقها[3] .

وكذلك يسمح توافر هذا العنصر بالتفرقة بين المنظمات المتخصصة وبين المنظمات الدولية الأخرى التابعة للأمم المتحدة التى أنشئت لتحقيق خدمات عامة دولية وأسبغ عليها نوع من الإستقلال . فبالرغم من التشابه الكبير الموجود بين منظمة الأمم المتحدة للاجىء فلسطين — وهى منظمة تابعة للأمم المتحدة وتتمتع بإدارة مستقلة وميزانية خاصة واختصاصات واسعة مماثلة لاختصاصات المنظمات المتخصصة — وبين الوكالات المتخصصة إلا أنها

---

(١) خلت مقترحات دومبارتون أوكس من هذه الجملة التى أضيفت فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، أنظر مؤلف جودريش ص ٣٢٥ .

(٢) يجرى العمل على اطلاق لفظ المنظمات المتخصصة على الهيئات التى تضطلع أيضا بمقتضى نظمها الاساسية بتبعات دولية واسعة ، والتى لم ترتبط بعد باتفاقيات الوصل مع الأمم المتحدة .

(٣) استن الوفد الامريكى فى مؤتمر سان فرانسيسكو تقليدا جديدا اذ أشرك فى الوفد الأمريكى مندوبين عن المنظمات الدولية غير الحكومية . وقد أظهر هؤلاء المندوبون نشاطا كبيرا دعا الأعضاء — عند وضع نصوص الميثاق الخاصة بالنشاط الاقتصادى والاجتماعى — الى ادخال نص المادة (٧١) التى تسمح للمجلس الاقتصادى والاجتماعى باستشارة المنظمات الدولية غير الحكومية ، أنظر أيضا ص ٣٠ من هذا الكتاب .

قد تم إنشاءها بواسطة قرار أصدرته الجمعية العمومية للأمم المتحدة . فهى لا تستند إلى الاتفاق الحكومى الذى يميز المنظمات المتخصصة عن غيرها من المنظمات الدولية .

والقول بضرورة استناد المنظمات المتخصصة على إتفاقات حكومية دولية لا يعنى بالضرورة إقتصار عضوية هذه المنظمات على حكومات الدول الأعضاء ، فنحن نجد مثلا أن هيئة الصحة العالمية والاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ومنظمات اليونسكو تسمح بانضمام بعض الجماعات الإقليمية التى لا تعد دولا إليها ، وذلك نظراً للأهمية الجغرافية التى قد تتمتع بها هذه الأقاليم أو لتمتعها بسلطة التقرير اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة .

كما تسمح بعض المنظمات لمندوبى بعض الفئات الاجتماعية المعينة بحضور مؤتمراتها جنباً إلى جنب مع مندوبى الحكومات ، فمنظمة العمل الدولى تجمع فى مؤتمراتها بين مندوبى العمال ومندوبى أرباب الأعمال بجانب مندوبى الحكومات [1] . ويقضى ميثاق منظمة الغذاء والزراعة بإمكان تعديله لتمثيل هيئات المنتجين الزراعيين وهيئات المستهلكين مباشرة . ومثل هذه الاستثناءات تخفف إلى حد كبير من الصبغة الحكومية لأعضاء الوكالات المتخصصة .

ولا شك أن المنظمات التى تسمح بعضوية مجموعات لا يصدق عليها وصف الدولة ، لا تنتظم مع القاعدة العامة التى تقصر العضوية على الدول . والدول الأعضاء فى الوكالة المتخصصة لا تخضع لمبدأ المساواة المطلقة بينها وبين هذه

---

(١) وسنرى عند دراستنا لمنظمة العمل الدولية أن المادة الاولى من الميثاق تقصر عضوية المنظمة على الحكومات بجانب اشراكها لمندوبى الهيئات غير الحكومية فى أعمالها المختلفة . وبذلك انتهت المنظمة الى اعطاء مندوبى العمال وأرباب الاعمال عدد من الاصوات مساو لأصوات مندوبى الحكومات . كما أن مجلس الادارة يتساوى فيه ممثلو هذه الفئات المختلفة فى حين نجد أن الموضوعات التى تهم الحكومات مباشرة مثل الميزانية وتوزيع الانصبة يجب أن توافق عليها لجنة مكونة من ممثلين للحكومات فقط .

الجماعات ، بالاشتراك ويجرى العمل على إعطاء هـــذه الوحدات الاقليمية عضوية ناقصة ، عضوية Membres associés تكفل لهم التمتع ببعض الحقوق وتمنعهم من الإدلاء بأصواتهم عند اتخاذ القرارات الهامة . وقد تتمتع هذه المجموعات بالعضوية الفعلية مع وضع شروط معينة يجب توافرها فى المندوب الذى ترسله ليمثلها فى فروع المنظمة، كأن يشترط الميثاق كون المندوب مديراً لإدارة عامة ترتبط بأوثق الروابط مع مثيلتها فى الدولة التى يتبعها الاقليم ، بل وكثيراً ما يتبع هذا المندوب الإدارة العامة فى الدولة المشرفة على الاقليم . والنتيجة أنه بدلا من أن يكون فى هذا الوضع أى افتئات على حقوق الدولة ، يزيد ذلك من حقوقها ونفوذها داخل المنظمة ويصبح لها عدد من الاصوات أكبر من العدد الذى تتمتع به الدول الاخرى .

ونضيف إلى ذلك ، أن تمثيل وحدات إقليمية معينة فى فروع المنظمة قد يكون له فوائد جمة ، إذ يتيح لها فرصة الاتصال المباشر بكل الادارات العامة التى تمارس نشاطاً مشابهاً لنشاطها ، وبذلك تصل إلى تحقيق أغراضها على وجه أكمل مما لو قامت هى بالاتصال غير المباشر مع هذه الإدارات .

والميثاق هو الاتفاق الحكومى الذى تقوم الدول بعقده فيما بينها لتنظيم نوع معين من المصالح . وتختلف نصوص المواثيق وتتعدد تبعاً للأغراض التى ترمى الولاكات إلى تحقيقها ، كما أنها ترد فى ألفاظ عامة حتى تتيح الفرصة لاكبر عدد راغب من الدول فى الانضمام إليها . ونحن لا يمكننا — للأسف — استخلاص مجموعة من القواعد التنظيمية العامة من المواثيق والقول بتطبيقها على كل المنظمات الفنية . إذ أن هذه المنظمات لازالت تحبو ويحتاج الامر لخبرة طويلة ولتجارب سنين عديدة حتى تستقر قواعدها وتتوحد نصوصها .

وننبه هنا إلى أن لفظ الميثاق Acte Constitutif قد لا يطلق دائماً على الاتفاق المنشىء المنظمة . فاستناداً إلى العرف الديبلوماسي القديم قد يستخدم لتعريف المنظمة إسم المكان الذى انعقد فيه المؤتمر الاول الذى وضعت فيه أحكامها . فنجد مثلا أن اتفاقيات بريتون وودز تعبر عن بنك الانشاء والتعمير وعن صندوق النقد الدولى كما أن اتفاقية شيكاغو يعبر بها عن منظمة الطيران المدنى الدولية .

وتختلف مواثيق المنظمات المتخصصة اختلافاً كبيراً فى النشأة ، ولاشك أن إعطاء الامم المتحدة سلطة إنشاء المنظمات المتخصصة مما يكفل لهذه المنظمات تنظيما وأوضاعاً أكثر استقراراً مما لو قامت الدول بإنشائها منفردة . ولوسارت الدول على عقد مواثيق الوكالات المتخصصة داخل نطاق الامم المتحدة لاستفادت من خبرة المنظمة الأخيرة ولامكن بذلك توحيد القواعد العامة التى تسرى عليها جميعاً حتى نتوصل إلى وضع قانونى تأسيسى واحد ، يسرى على كافة المنظمات ويرتب ويوحد أحكامها . ومن الطبيعى أن تترك حرية عقد هذه الاتفاقات داخل الأمم المتحدة للدول الأعضاء ، إذ لا يمكن إلزامها باتباع طريقة لاترغب هى فيها . والتطور الطبيعى يتجه بالجماعة الدولية إلى هذا الطريق . والنتيجة الحتمية هى ظهور قواعد موحدة تخضع لها كافة المنظمات الفنية التى تظهر فى المجتمع الدولى .

ويلاحظ أن تعديل أحكام مواثيق المنظمات المتخصصة يخضع للقاعدة العامة التى تحكم تعديل المنظمات الدولية . وإذا تطلب العرف الدولى ضرورة رضاء الدولة بالالتزامات الدولية ورتب على ذلك عدم التزام الدولة بالاتفاقات التى لم تساهم فى عقدها ، فإن العمل الدولى يتطلب أيضاً تطوير نصوص المنظمات حتى تساير الحاجات الدولية الجديدة . ولذلك فإن التشدد فى المطالبة باخضاع التعديلات التى لاتلقى أى أعباء إضافية على عاتق الدول الأعضاء ، إلى شروط التصديق على الاتفاقات هو مما لايتفق إطلاقاً مع طبيعة المنظمات المتخصصة ولا مع طبيعة

الحاجات التى ترمى إلى إشباعها . فالحاجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية وما شابهها من الأمور لصيقة بالمجتمع الدولى ، متطورة معه . ولذلك وجب البحث عن طريق تحل بها الإشكالات والصعوبات (١) التى قد تنجم فى العمل .

وحاولت بعض المنظمات إيجاد الحل المناسب بالنص على سريان التعديلات التى توافق عليها أغلبية معينة من الدول الاعضاء ، وإلزامها لكافة الاعضاء بعد فوات فترة زمنية . وفضلت التضحية ببعض الدول الاعضاء ، الذين قد لايرغبون فى الالتزام بأحكام النصوص الجديدة ، على تعارض أحكام والتزامات الميثاق . ومن هذه المنظمات اتفاقيات بريتون وودز . كما تأخذ بنفس الطريقة منظمة العمل الدولية ، برغم خلو ميثاقها من النص على التزام كل الدول الاعضاء ، بالتعديلات التى تصدر بأغلبية معينة . فالمادة السادسة والثلاثون من ميثاقها تقضى بسريان التعديلات التى يوافق عليها المؤتمر العام إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضائه وصدق عليها ثلثا أعضاء المنظمة ومن بينهم خمس من أعضاء مجلس الإدارة . وتبرز عيوب هذه المادة فى عدم نصها على المدة اللازمة لتصديق الدول على التعديلات . مما يسمح بتصور توقف أحكام الميثاق عن العمل نظراً لعدم معرفة ما إذا كان يجب الأخذ بالنصوص القديمة أو بالنصوص الجديدة (٢) .

---

(١) بعض المنظمات تشترط تصديق الدول على التعديلات لنفاذها . وينتج عن ذلك أن النصوص الجديدة يعمل بها فقط تجاه الدول التى قبلتها ، فى حين تظل الدول التى لم تصدق عليها مرتبطة بالاحكام القديمة . ومعنى ذلك وجود تعارض تين الأحكام والالتزامات التى تقع على عاتق الدول الاعضاء فى نفس المنظمة . والنتيجة الحتمية هى اضعاف القوة الملزمة لنصوص الواثيق وتثور الاشكالات عند تطبيقها اذ أن الأصل تساوى التزام الدول بأحكام الميثاق الدولى .

أنظر م C. Labeyrie : Des institutions spécialisées, p. 28, 1953.

(٢) راعى ميثاق منظمة الارصاد الجوية الدولية فى المادة الثامنة والعشرين منه ضرورة جدية تحضير التعديلات الجديدة ، وبين أهمية احترام حقوق الدول الاعضاء وخاصة حقها فى التصديق وقضى بسرعة اتخاذ التعديلات التى لا تنشىء التزامات جديدة على عاتق الدول الأعضاء . غير أنه من جهة أخرى لم ينص على مدى ما تتمتع به هذه التعديلات من قوة ملزمة تجاه الدول التى لا تقبل العمل بها .

ونحن نميل إلى الأخذ بنظام المرونة فى تعديل مواثيق المنظمات المتخصصة. فإذا كانت المنظمات العامة الكبرى تضع القيود أمام تعديل الاتفاقات فذلك لأنها تمس بالنعرات والمصالح السياسية للدول المختلفة، ولمعالجتها موضوعات مرتبطة بسيادة الدول وبحقوقها الأساسية، أما المنظمات المتخصصة فمن المصلحة الأخذ فيها بنظام مرن يتطور مع تطور العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والفنية التى تهدف المنظمة إلى تحقيقها. لذلك فإن نصوص هذه المنظمات تنص على الأحكام التى تتبع عند إدخال التعديلات عليها. وغالباً ما يقع التعديل على المسائل الثانوية (كتغيير مقر المنظمة مثلا). ومن النادر أن تتغير الأحكام الرئيسية الواردة فى المواثيق، نظراً لأنها ترمى إلى تحقيق أهداف مشتركة مستمرة.

ومن المؤسف أن المنظمات المتخصصة تأخذ بطرق مختلفة مما لا يسمح بوضع قاعدة عامة تنتظم الهيئات المختلفة. ويجب أن يراعى، عند وضع مثل هذه القاعدة، البحث عن إجراء يسمح بتطور المنظمة مع الحاجات الدولية الجديدة، مع الاحتفاظ لنصوص الميثاق بأكبر قدر ممكن من الوحدة تجاه الدول الأعضاء حتى لا تضطر هذه الاخيرة إلى التفضيل بين تنفيذ الالتزام المعدل وبين الانسحاب من المنظمة[1].

هذا وتعترف غالبية مواثيق المنظمات المتخصصة لجمعياتها العمومية بسلطة

---

(1) ومن الممكن الفصل بين النصوص المتضمنة للمبادىء الرئيسية وبين النصوص المشتملة على طرق التطبيق والتنفيذ ووضع كل منهما فى وثيقة منفصلة حتى يسهل ادخال التعديل على النصوص الأخيرة. فاختلاط المبادىء الرئيسية بالتفصيلات يترتب عليه تردد الدول فى قبول التعديلات خوفا من المساس بالمبادىء الرئيسية التى قبلت هى الانضمام للمنظمة بناء عليها. فى حين لو تم الفصل، لامكن للدول اجراء التعديلات دون حاجة الى المساس بالمبادىء الرئيسية، وهذا مما يؤدى الى استقرار أحكام المواثيق ويسمح بوضع القواعد العامة التى تقوم بحكمها. وخاصة أن المبادىء الرئيسية للمنظمة لا تثور الحاجة الى تعديلها الا اذا تغيرت الأوضاع الدولية تغيرا كبيرا. ويمكن أن نعتبر من هذه التعديلات الرئيسية التعديل الذى أدخلته منظمة اليونسكو عام ١٩٥٢ وسمحت بمقتضاه بوجود مجموعة جديدة من الاعضاء المشتركين membres associés وذلك لفتح باب عضويتها امام الاقاليم التى لا تتمتع بوصف الدولة.

إصدار التفسير اللازم لنصوصها الغامضة . ولا يطلب الأطراف رأى محكمة العدل الدولية[1] إلا فى الأحوال التى لا يصل الأطراف إلى حل لها سواء عن طريق المفاوضات أو عن طريق الجمعيات العمومية المتخصصة . وتنص مواثيق بعض المنظمات على طلب التفسير من محكمة العدل الدولية دون غيرها من الهيئات ، إلا أن ذلك لا يمنع الجمعية العمومية للمنظمة من تفسير أحكام المواثيق مباشرة أو بطريق غير مباشر عند معالجتها لأوجه النشاط المختلفة للمنظمة .

ونظراً لان المنظمات المتخصصة تهـــدف إلى تحقيق حاجات لازمة وضرورية فإن المواثيق عادة لا تنص على الميعـاد الذى ينتهى فيه العمل بها[2] . إلا بعض المنظمات المـالية كالمادة السادسة عشر من اتفاقات بريتون وودز .

ثانيا : اختصاصات المنظمات المتخصصة :

قلنا أن ميثاق الأمم المتحدة قد عرف المنظمات الدولية بأنها « الوكالات المختلفة التى تضطلع بمقتضى نظمها الاساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون » .

وذلك يسمح لنا بإيراد الملحوظتين التاليتين :

١ — يتم الجزء الاكبر من وظائف الأمم المتحدة فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية عن طريق المنظمات الحكومية التى تنشئها اتفاقات حكومية دولية وتربطها بالأمم المتحدة مجموعة من الاتفاقات الرضائية .

---

(١) أو محكمة تحكيم اذا لم يعترف الأطراف باختصاص محكمة العدل الدولية .

(٢) المنظمة الوحيدة التى لم يستمر العمل بها هى منظمة اللاجئين الدولية التابعة للامم المتحدة . وهى أصلا منظمة غير دائمة .

٢ — الوكالات المتخصصة هى الهيئات التى تضطلع بتبعات دولية واسعة فى الإقتصاد والإجتماع والثقافة والصحة وما يتصل بذلك من الشئون .

فالفكرة الرئيسية التى اتجه الرأى العام الدولى إلى تحقيقها فى مؤتمر الأمم المتحدة ، هو جعل الأمم المتحدة المحور الذى تدور حوله أوجه النشاط المختلفة فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية . وأرادت الدول الكبرى إعطاء المنظمات المتخصصة (أى الهيئات التى يتم الوصل بينها و بين الامم المتحدة) السلطة العليا ، إن لم تكن الوحيدة ، فى هذه الميادين المختلفة وعدم السماح بوجود المنظمات الفنية المحدودة النطاق الوظيفى أو الجغرافى .

١ — ولم يظهر لفظ « التى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة » فى مقترحات دمبارتون أوكس الأصلية بالرغم من الاتفاق على ربط هذه المنظمات الفنية بالأمم المتحدة . واقترحت اللجنة (٣ / ١) فى مؤتمر الأمم المتحدة أن « مختلف الوكالات والمنظمات الحكومية التى تضطلع بتبعات واسعة فى الإقتصاد والاجتماع [1] وما شابه ذلك من الميادين » ، يجب الوصل بينها وبين الأمم المتحدة . ثم أضافت فى تقريرها الذى قدمته أن ورود النص بهذه الصيغة لم يقصد به منع المجلس الاقتصادى والاجتماعى من الربط بين الأمم المتحدة و بين الفئات الأخرى من المنظمات الحكومية . إلا أن اللجنة التحضيرية ميزت فى تقريرها بين المنظمات الحكومية بالمعنى الواسع الذى يشمل كافة الاتحادات الدولية التى تنشأ بمقتضى اتفاق الحكومات و بين الوكالات المتخصصة كما ورد النص عليها فى الفقرة الاولى من المادة السابعة والخمسين . وأنهت اللجنة تقريرها بأن المجلس الاقتصادى والاجتماعى له أن يعقد اتفاقات مع الهيئات المسئولة للربط

(١) يرجع الفضل الى الوفد الفرنسى فى ادخال فكرة التعاون الثقافى فى نصوص الميثاق كما أن الوفد البرازيلى كان له فضل ادخال فكرة التعاون الصحى وتنظيمه .

بين الأمم المتحدة وبين المنظمات الحكومية الاخرى بما فيها المنظمات الادارية ذات الصبغة الإقليمية التى لا ينطبق عليها تعريف المادة السابعة والخمسون أصلا ، إذا ظهرت الحاجة إلى ذلك . أى أن اللجنة التحضيرية قد اعترفت ضمناً بأن المنظمات الفنية الإدارية الاقليمية[1] لا يجب اعتبارها وكالات متخصصة « تتمتع بتبعات دولية واسعة » طبقاً للمعنى الذى قصدت إليه المادة ٥٧ / ١ .

٣ — وتحديد « التبعات الواسعة » التى نصت عليها المادة ٥٧ أمر أكثر صعوبة . فقد أوردت اللجنة التحضيرية فى تقريرها اقتراحاً يرمى إلى إنشاء تنظيمات جديدة لمارسة الوظائف التى كانت تقوم بها المكاتب الدولية ذات الوظائف الفنيه البحته كاتحاد البريد العالمى[2] . كما اقترحت التقليل من عددها والتوحيد بينها .

ويظهر من ذلك أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالرغم من تمتعه بسلطة تقرير استمرار إحدى هذه الهيئات فى عملها والربط بينها وبين الامم المتحدة ، إلا أنها نظراً للصبغة الفنية البحتة التى تغلب عليها ليس لها الحق فى طلب معاملتها كوكالات متخصصة بالمعنى الذى رمى إليه الميثاق . وقد تم الوصل بين هيئتين من هذه الاتحادات وبين الامم المتحدة وهما اتحاد البريد العالمى واتحاد المواصلات اللاسلكية العالمى ، فى حين نجد أن بعض هذه الاتحادات امتصتها وحلت محلها وكالات أخرى كمكتب الصحة الدولى وهيئة الزراعة الدولية .

ويخلص مما تقدم ، أن لفظ تبعات دولية واسعة Attributions internationales étendues الواردة فى المادة ٥٧ من الميثاق قصد بها معنى

---

(١) انظر جودريش وهامبرو ، المرجع السابق صفحة ٣٢٥ ؛ وأيضا لابير ى، المرجع السابق صفحة ٣٣ ؛ وأنظر أيضا صفحة ١٤٦ ؛ وليونارد صفحة ٣٢٥ : ٣٩٩ .

(٢) وهى هيئات مارست نشاطها قبل الحرب العالمية الثانية ولم تخضع لنظام عهد عصبة الامم .

جغرافي ووظيفي معين ، وبذلك تخرج المنظمات الفنية الاقليمية والاتحادات الادارية ذات الطابع الفني البحت من طائفة الوكالات المتخصصة التي تضطلع بتبعات دولية واسعة والتي أعطى لها ميثاق الامم المتحدة سلطة الاشراف على كل ما يدخل في نطاق وميادين اختصاصها ·

إلا أن العرف الدولي يسير على غير ذلك الآن · فقد تغيرت الأوضاع نتيجة لتطور الموقف السياسي . وكما تكونت منظمات سياسية دولية خارج نطاق الأمم المتحدة ، ظهرت آراء تنادي بإنشاء منظمات إدارية دولية تعمل بجانب المنظمات المتخصصه .

وقد اقتصر الأمر في البدأ على إنشاء منظمات إدارية دولية إقليمية مثل المنظمة الأوربية للتعاون الاقتصادي والتنمية [١] · وهي منظمة تشارك منظمة الغذاء والزراعة التابعة للأمم المتحدة ، في الاختصاصات الزراعية · ومنظمة ميثاق بروكسل [٢] ، تعالج لجنتها الصحيـــة ، في النطاق الاقليمي ، مشاكل مشابهة لتلك التي تقوم بها منظمة الصحة العالمية ·

ولاشك أن ممارسة هذه الإدارات الدولية لوظائف متشابهة ، في نفس النطاق الاقليمي — وذلك طبعاً مع تفاوت السلطات التي تتمتع بها — تثير مشاكل دقيقة وخاصة فيما يتعلق بتنظيم التعاون بينها . إلا أنه مهما بلغت أهمية هذه الادارات الجديدة التي تقوم بعقدها دول تتشابه ميولها السياسية ، فإن نشاطها يقتصر على النطاق الاقليمي وتظل المنظمة المتخصصة محتفظة بالصبغة العالمية .

ولقد تشعبت اختصاصات المنظمة المتخصصة نتيجة للحاجات الدولية المتزايدة ، وساعدها على ذلك ازدياد المساعدات الفنية الدولية ورغبة الدول

(١) Organisation Européenne de Coopération Economique.
(٢) Organisation du Pacte de Bruxelles.

فى تبادل المساعدة والتعاون للدفـــع بمستوى معيشة الشعوب المتخلفة إلى الامام.

ثالثا — الوصل بين المنظمات المتخصصة والأمم المتحدة :

تقضى الفقرة الاولى من المادة السابعة والخمسون بأن الوكالات المختلفة « يوصل بينها وبين الامم المتحدة وفقاً لاحكام المادة ٦٣ » فإن رجعنا إلى نص المادة الاخيرة فسنجد أنها تقرر أن :

« (١) للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار إليها فى المادة السابعة والخمسين تحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الامم المتحدة وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العمومية للموافقة عليها .

(ب) وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريقة التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة » .

ومن الممكن على ضوء هذه المادة تقرير المبادىء التالية :

١ — يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى بعقد اتفاقات الوصل مع الوكالات المتخصصة :

يبدو بجلاء من نص الفقرة الأولى من المادة ٥٧ أن الميثاق قد ألزم المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالربط بين الوكالات المتخصصة التى تتمتع بأعباء دولية واسعة وبين الامم المتحـــدة . فليس للمجلس الاقتصادى والاجتماعى — وهو الفرع المكلف بذلك — أى سلطة اختيارية بهذا الخصوص .

وتحتوى مواثيق المنظمات المتخصصة على مجموعة مختلفة من الاحكام تلزمها بالوصل بينها وبين الامم المتحدة وتحدد لها الوسائل التى تمكنها من

بلوغ هذه الغاية . وأظهر المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى قراره الصادر فى ١٦ فبراير سنة ١٩٤٦ والذى قضى فيه بإنشاء لجنة خاصة بعقد الاتفاقات مع الوكالات المتخصصة ، أهمية السرعة فى اتخاذ الاجراءات اللازمة لعقد هذه الاتفاقات .

وقد قام المجلس الاقتصادى والاجتماعى بنشاط كبير نتج عنه الوصل بين كل الوكالات المتخصصة الموجودة وبين الامم المتحدة ، بواسطة اتفاقات دخلت فى دور التنفيذ بعد موافقة كل من المجلس واللجان القانونية التابعة للوكالات المتخصصة . ومما يدعو للأسف أن ميثاق الامم المتحده لم يحدد موضوعات هذه الاتفاقات . إلا أننا يمكننا ، أستناداً إلى نصوص الميثاق وبخاصة تلك التى حددت سلطات الفروع المختلفة للامم المتحدة (٥٧ ، ٥٨ ، ٥٩ ، ٦٠ ، ٦٢ ، ٦٣ ، ٦٤ ، ٦٦ ، ٧٠ ، ٩١ ، ٩٦) استخلاص هذه الاحكام بالاضافة إلى قرار المجلس الاقتصادى والاجتماعى السابق ، إذ ضمنه الاحكام التى يجب النص عليها فى اتفاقات الوصل .

ويمكن تلخيص هذه هذه الأحكام على النحو التالى :

١ — الاعتراف بمسئولية الوكالة المتخصصة فى ميادين نشاطها المختلفة .

٢ — تبادل التمثيل بين الأمم المتحدة وبين الوكالات المتخصصة دون أن يكون للمندوبين حق التصويت (تطبيقاً لأحكام المادة ٧٠ من الميثاق) .

٣ — اقتراح جداول الأعمال .

٤ — اعتراف الوكالات المتخصصة بسلطة الأمم المتحدة فى إصدار التوصيات المختلفة ، وتطبيقاً لذلك :

(ا) تقوم الأمم المتحدة بإصدار توصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها (م ٥٨) .

(ب) للمجلس الاقتصادى والاجتماعى بصفة خاصة أن يقدم توصياته فى

الأمور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية وما يتصل بها إلى الجمعية العامة وإلى أعضاء الأمم المتحدة وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .

٥ — للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصيات الجمعية العمومية فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه (م ٦٤) .

٦ — تقدم الوكالات المتخصصة المساعدات اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن تطبيقاً لأحكام المواد ٤١ ، ٤٨ من الميثاق [1] .

٧ — يستعين مجلس الوصاية كلما كان ذلك مناسباً ، بالوكالات المتخصصة فى كل ما يختص به من شئون (٩١) .

٨ — للتوكيلات المتخصصة ، إذا أذنت لها الجمعية العامة ، أن تطلب من محكمة العدل الدولية إفتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها .

٩ — تعاون الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة فى حل المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والعلمية فى الأقاليم التى لم تنل شعوبها قسطاً كاملا من الحكم الذاتى .

---

(١) م ٤١ « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب الى أعضاء الامم المتحدة تطبيق هذه التدابير ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الديبلوماسية » .

م ٤٨ « ١ ـ الاعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولى يقوم بها جميع أعضاء الامم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس .
٢ ـ يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات الدولية المتخصصة التى يكونون أعضاء فيها » .

وذلك بالإضافة إلى ترتيب هذه الاتفاقات ، للقواعد اللازمة لتنسيق الإتصال بين الوكالات المختلفة والأمم المتحدة ، واللوائح الإدارية والفنية ولوائح المستخدمين . كما تنظر الجمعية العامة فى أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الادارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها التوصيات اللازمة . وبالاضافة إلى ذلك اهتمت نصوص الاتفاقات بوجهة نظر الوكالات المتخصصة فيما يتعلق بطبيعة الآراء الاستشاريه وذلك لتمكين المجلس الاقتصادى والاجتماعى من تقديم التقارير اللازمة إلى الجمعية العامة التى تختص طبقاً لنص المادة ٩٦/٢ بسلطة الإذن للوكالات المخصصة بطلب الآراء الإستشارية من محكمة العدل الدولية .

ولقد تم عقد الإتفاقات اللازمة مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للثقافة والتربية ولتعليم وبنك الإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى ومنظمة الطيران المدنى الدولية ومنظمة الصحة العالمية واتحاد البريد العالمى ، والإتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ومنظمة الأرصاد الدولية والهيئة الإستشارية الدولية للملاحة البحرية والمنظمة المالية والوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ومنظمة الزراعة والتغذية ، والهيئة الدولية للتجارة ، وبمقتضاها وصل بين هذه الهيئات وبين الأمم المتحدة .

٢ ــ تنسيق نشاط الوكالات المتخصصة :

أنشأ ميثاق الأمم المتحدة المجلس الاقتصادى والاجتماعى للاشراف على المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها من الشئون ، وجعل منه هيئة مركزية يدور حولها صور النشاط المختلفة فى هذه الميادين . ومن الطبيعى أن يعطى الميثاق بالتالى للمجلس الاقتصادى والاجتماعى سلطة الاشراف على الوكالات المتخصصة ، التى تقوم بالدور الأول فى سبيل تحقيق الأغراض سالفة الذكر التى تستهدفها الأمم المتحدة . ومن ثم يقرر الميثاق الأحكام التالية :

١ — تقد الأمم المتحدة توصيات بقصد تنسيق سياسةالوكالاتالمتخصصة ووجوه نشاطها (م ٥٨) .

٢ — للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، كما أن له أن يوجه إلى مثل هذه الدراسات وإلى وضع مثل تلك التقارير . وله أن يقدم توصياته فى أى مسألة من تلك المسائل إلى الجمعية العامة وإلى أعضاء الأمم المتحدة وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن (م ٦٢) .

٣ — للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العمومية وأعضاء الأمم المتحدة (م ٦٣) .

٤ — للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخذ الخطوات المناسبةلحصول بانتظام على التقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده بالتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه (م ٦٤/١) .

ومن الواضح أن تبادل التمثيل والتقارير بين الوكالات المتخصصة والأمم المتحدة لايثير إلا بعض المشاكل العملية ، إذ قد تــكثر هذهالتقارير وتتكاثر رغم تفاهة الفائدة الناتجة عن بعضها مما قد لا يفسر الجهد الذى يبذل سواء فى تحضيرها أو فى قراءتها ، وعلى العكس نجد أن النصوص الخاصة بتنسيق التعاون

(1) Wilfred Jenks International Coordination, Rec. des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1950, tome II.

بين نشاط هذه المنظمات و بين الأمم المتحدة ومجلس الأمن على الخصوص تثير الـكثير من الإشكالات[١] ، إذ تلتزم المنظمات المتخصصة طبقاً لاتفاقات الوصل التى تعقد بينها و بين الأمم المتحدة بأن تتعاون مع المجلس الاقتصادى الاجتماعى فى مد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات ومعاونته متى طلب المجلس الأخير ذلك طبقاً لأحكام المادة ٦٥ من الميثاق . ولا جدوال فى الفائدة العظيمة التى تنتج من التعاون بين هذه الهيئات فى الأوقات السلمية العادية . غير أن هذا الاشتراك من جانب الوكالات المتخصصة يثير كثير من الصعوبات أوقات التوتر السياسى والعسكرى للجماعة الدولية . فقد أدت الحرب الـكورية إلى التوسع فى تفسير نصوص ميثاق الأمم المتحدة و إلى إعطاء الجمعية العمومية سلطات سياسية كبيرة فى حالة فشل مجلس الأمن فى فض المنازعات نتيجة لاستخدام إحدى الدول الـكبرى لحق الاعتراض[١] .

وناقشت لجنة الإجراءات الجماعية — وهى إحدى اللجان التى أنشأها قرار الاتحاد من أجل السلم — الدور الذى يمكن للوكالات المتخصصة القيام به فى تطبيق إجراءات الأمن الجماعى التى تصدر عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة . ونتج عن ذلك دعوة المجلس الاقتصادى والاجتماعى الوكالات المتخصصة لاتخاذ اللازم نحو تنظيم تعاونها مع الجمعية العمومية فى الأحوال التى تحل فيها محل مجلس الأمن . وقد وافقت معظم هذه الوكالات على الترتيبات اللازمة وخاصة أن الدول الأعضاء فيها — وهى أيضاً أعضاء فى الأمم المتحدة فى الغالب — تلتزم بمقتضى نص المادة الثامنة والأربعون بتنفيذ القرارات اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات المتخصصة الدولية

---

(١) صدر قرار الاتحاد من أجل السلم الذى نقل السلطة الرئيسية فى حفظ الامن من مجلس الامن الى الجمعية العمومية بناء على اقتراح مستر أتشسون المندوب الامريكى فى الأمم المتحدة . انظر مذكرات فى المنظمات الدولية للدكتورة عائشة راتب صفحة ١٠١ ؛ والدكتور محمد حافظ غانم فى كتاب المنظمات الدولية صفحة ١١١ .

التى تكون أعضاء فيها ، وعلى ذلك تضافرت الأغلبية داخل الوكالات المتخصصة لإصدار القرارات بمساعدة الجمعية العمومية عند اللزوم .

ومع تسليمنا بحسن النية فى التعاون التى أظهرتها الوكالات المتخصصة ، إلا أنها لم تضع الترتيبات اللازمة — وذلك كما قررت لجنة الاجراءات الجماعية — الكافية لتنفيذ تدابير القمع الجماعية التى تصدرها الجمعية العمومية ،والحكمة من ذلك ترجع إلى الاسباب التالية :

(ا) خوف الوكالات المتخصصة من تداخل الاعتبارات السياسية فى هيئات يقتصر نشاطها على تيسير الحلول للمشاكل الدولية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم ،مما قد يعرقل الوصول إلى تحقيق هذه الأهداف التى أنشئت الوكالات أصلا لتحقيقها . ولا شك أن قرارات عدم التعاون التى تصدرها الجمعية العمومية ضد دولة معينة مما يتعارض مع الاهداف الانسانية التى تسعى هذه الوكالات إلى تحقيقها (القرارات الذى أصدرتها الجمعية العمومية ضد أسبانيا) .

(ب) يثير طلب عدم التعاون الذى قد تصدره الجمعية العمومية ضد دولة تقوم بأعمال عدوانية مسائل شائكة فى العمل [1] . فغالبية مواثيق هذه المنظمات لا يرد فيها أى نص خاص بتطبيق الجزاءات على عضو فيها ، فى حالة قيامه بالعدوان . إلا أن بعض هذه المنظمات تنص صراحة على مقاطعة دولة عضو فيها بناء على طلب الامم المتحدة . كميثاق اليونسكو واتفاقية المنظمة البحرية الاستشارية M.C.O. التى أبرمت فى ٦ مارس ١٩٤٨ .

(ج) يمكن للأمم المتحدة بهذه الطريقه التأثير فى مراكز الدول التى

---

(١) وقد امتد النزاع بين الكتلة الشرقيــة والكتلة الغربيــة الى دائرة الوكالات المتخصصة . فقد قاطعت دول الكتلة الشرقية كقاعدة عامة الوكالات المتخصصة مما كان له اثره فى التقليل من عالمية نطاق هذه الوكالات .

تتمتع بعضوية الوكالات المتخصصة برغم عدم تمتعها بعضوية الامم المتحدة . إذ تجد نفسها من جهة مضطرة إلى التماشى إلى حد ما مع سياسة الامم المتحدة . وإلا حرمت من المزايا والفوائد التى تجنيها من الاشتراك فى هذه الوكالات . ومن جهه أخرى تتأثر مصالحها حتما إذا ما حاولت الوكالات تطبيق الجزاءات التى تنص عليها المادة ٤١ من الميثاق، الخاصة بقطع الصلات الجوية والبريدية واللاسلكية لما فى تنفيذ هذه الاجراءات من آثار جغرافية واقتصادية كبيرة .

وقد قامت الأمم المتحدة باتخاذ عدة إجراءات قصدت بها تنظيم التعاون بينها وبين هذه الهيئات ، وأنشأت لجنة إدارية للتنسيق ، تتكون من السكرتير العام للأمم المتحدة والمديرين العـــاملين للوكالات المتخصصة للتوفيق بين مشروعات هذه الوكالات المختلفة . كما تنظر فى وسائل التنفيذ اللازمة للوصول بها إلى تحقيق أهدافها .

وقد أظهرت التجربة صعوبة تطبيق نص المادة ٦٣/ ٢ إذ أنه ليس من السهل إصدار توصيات عامة تنطبق أعمالها على كافة الوكالات المتخصصة . وقد بذل المجلس الاقتصادى والاجتماعى جهدا كبيراً للاحتفاظ لنفسه بسلطة التوجيه والإشراف اللازمة والمحافظة على أولوية توصياته عند التنفيذ ، إلا أنه إذا تحقق ذلك نظرياً ، فليس معنى ذلك تحققه عملا ، فقد سارت الوكالات فى أعمالها وفق المقتضيات العملية فى ميادين نشاطها المختلفة . ومن المفيد أن نشير هنا إلى أن بعض الوكالات المتخصصة تنظر إلى محاولات الأمم المتحدة لتركيز النشاط الاجتماعى والاقتصادى فى فروعها المختلفة ، نظرة شك وتردد لتعديها على استقلالها الأصلى . وذلك رغبة منها فى الاحتفاظ بكامل حريتها تجاه فروع الأمم المتحدة .

ومن جهة أخرى يهتم ميثاق الأمم المتحدة بتنسيق العمل بين الوكالات المتخصصه فى علاقاتها المتبادلة ، وأولت اتفاقات الوصل تى عقدت بين الأمم

المتحدة والوكالات المتخصصة اهتمامها ، إلى تنظيم هذه العلاقات . ومن ذلك مثلا تلتزم منظمة التغذية والزراعة طبقاً لنص المادة السادسة عشر بإخبار المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالاتفاقات التى تعقدها مع المنظمات الأخرى سواء كانت حكومية أو غير حكومية ، قبل الارتباط بها . وأولى هذه الإتفاقات ، هو الاتفاق الذى عقد بين منظمة الغذاء والزراعة وبين مكتب العمل الدولى الذى وافق عليه مجلس إدارة المكتب فى إجتماعه العاشر ومؤتمر هيئة الغذاء والزراعة فى اجتماعه الثالث .

وتقضى مثل هذه الاتفاقات عادة بالتعاون الوثيق بين الوكالات وبتبادل الاستشارة — فى الموضوعات المشتركة — والتمثيل فى الاجتماعات والتقارير والمعلومات ، وتوحيد لوائح إستخدام الموظفين لمنع المنافسة ، وتسهيل التبادل والتعاون فى تقديم الخدمات العامة وخاصة الإحصاءات ، كما تنص على إنشاء لجان لبحث المسائل الهامة .

الفصل الثانى

تطبيقات

تقوم المنظات المتخصصة بدور كبير له أهمية بالغة لبعض شعوب العالم فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى . فهى تتمتع بأوجه نشاط متعددة لها أثر فعال فى تقرير مصير الشعوب ورفع مستوى معيشتها ومعاونتها على استكمال نموها الاقتصادى . وتعمل هذه المنظات ، أثناء مباشرتها لوظائفها المختلفة ، على تجنب فرض أو نقل فلسفة خاصة ، أو نظام اجتماعى معين .

وقد قام المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة بعقد اتفاقات وصل — تطبيقاً للمادة السابعة والخمسون من الميثاق — مع مجموعة من الوكالات المتخصصة هى منظمة العمل الدولية [١] ومنظمة التغذية والزراعة [٢] ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والتعليم [٣] ومنظمة الصحة العالمية [٤] واتحاد البريد العالمى [٥] والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية [٦] ومنظمة الأرصاد [٧] الدوليه والوكالة الدولية للطاقة الذرية [٨] ومنظمة الطيران المدنى [٩]

---

(١) (ILO) International Labour Organisation.

(٢) (FAO) Food and Agriculture Organisation.

(٣) (UNESCO) United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation.

(٤) (WHO) World Health Organisation.

(٥) (UPU) The Universal Postal Union.

(٦) (ITU) International Telecommunication Union.

(٧) (WMO) The World Meteorogical Organisation.

(٨) (IAEA) International Atomic Energy Agency.

(٩) (ICAO) International Civil Aviation Organisation.

والبنك الدولى للإنشاء والتعمير [١] ومنظمة التمويل الدولية [٢] ومنظمة التنمية الدولية [٣] وصندوق النقد الدولى [٤] والمنظمة البحـــرية [٥] الاستشارية والاتفاق العام للتعريفات والتجارة [٦] (الجات).

ويلاحظ أن الاتحاد السوفيتى ، ومعظم دول الكتلة الشرقية ، لا تدخل فى عضوية الوكالات المتخصصة المالية والتجارية وذلك لارتباط نظامها التجارى والاقتصادى بسياسة الدولة وهو ما يتعارض مع شروط هذه المنظمات [٧] .

ويمتد نشاط الوكالات المتخصصة إلى نطاق تنمية الأقاليم المتخلفة فتساهم بجهود كبير فى تنفيذ البرنامج الموسع للمعونة الفنية الذى تقدمه الأمم المتحدة .

المبحث الاول

منظمة العمل الدولية

هيئة العمل الدولية هى جماعة من الدول قبلت أن توحد جهودها لتحقيق غاية مشتركة هى وضع الحلول الدولية لمشاكل الاجتماعية . فهى هيئة تسعى إلى تحقيق التقدم الاجتماعى وتحسين الأحوال المعيشية وظروف العمل فى العالم. وقد أنشئت هيئة العمل الدولية عام ١٩١٩ فهى إذن من أقدم الاتحادات الدولية ، وهى الهيئة الوحيدة التى تكونت بين حكومات مختلفة واستمرت فى العمل بعد الحرب العالمية الأخيرة . كما تتميز عن الاتحادات الإدارية التقليدية

---

(١) (IBRD) International Bank for Reconstruction and Development.

(٢) (IFC) International Finance Corporation.

(٣) (IDA) International Development Association.

(٤) (IMF) International Monetary Fund.

(٥) (IMCO) Inter-Governmental Maritime Consultative Organisation.

(٦) (GATT) International Agreement on Tariffs and Trade.

(١٠) كتعيين سعر الصرف ، والرقابة على المبادلات ، وتقديم المعلومات اليها ، وكمية الذهب التى يمتلكها . أنظر المنقبادى ، مقالة الوكالات المتخصصة المالية والتجارية ، مجلة ادارة قضايا الحكومة ، العدد الثالث للسنة السادسة ١٩٦٢ .

القديمة بالوظيفة « الشبه تشريعية » التى يقوم بها المؤتمر العام التـــابع للهيئة وبمساهمة بعض الهيئات غير الدولية فى أعمالها المختلفة ، إذ أن مندوبى العمال ومندوبى أرباب الأعمال ومندوبى الحـكومات عناصر ثلاث تقرر معاً سياسة هيئة العمل الدولية وتهيمن على نشاطها .

وقد تم الربط بين الأمم المتحدة وبين هيئة العمل الدولية بمقتضى الاتفاق الذى وافق عليه كل من مؤتمر العمل الدولى فى ٢أكتوبر ١٩٤٦ والجمعية العمومية التابعة للأمم المتحدة فى ديسمبر ١٩٤٦ .

أولا : نشأة منظمة العمل الدولية :

أثبتت التجارب بوضوح أن العدالة لا يمـكن أن تسود أى نظام اجتماعى أو اقتصادى مها كانت نتائجه المادية ناجحة ، مالم يراعى قيمة الفرد كإنسان . ولقد ظلت أحوال العمال المعيشيه طويلا ، مثار صراع مرير بين العمال وبين أرباب الأعمال . وظلت القيمة الفردية مهدرة حتى مبدأ القرن التاسع عشر ، إذ أنه برغم تقدم الآلات وتقدم مبدأ الاقتصاد الحر ، المؤسس على المنافسة الحرة ، فإن أحوال العمال ظلت كما هى . مما أضطر الـكثير من الحـكومات إلى التدخل للحد من إستغلال أرباب الأعمال للعمال ، بوضع التشريعات اللازمة لحمايتهم وبخاصة حماية النساء العاملات والأطفال .

ونادى الـكثير من المصلحين نذكر منهم فيلرمى وبلانـكى وجول سيمون بإيجاد الحلول لمشاكل العمال ، ووجدوا آذاناً صاغيا فى أوساط العمال الذين ابتدأ تأثيرهم السياسى والاقتصادى فى الانتشار ، وبخاصة بعد إعطائهم حق الاقتراع . إلا أن الفضل يرجع إلى المصلح الانجليزى روبرت أوين فى اقتراح وضع تشريع دولى للعمل . فقد قدم اقتراحه إلى الحـكومات المختلفه كما قدم مذكرة بشأن تحسين حالة الطبقات العمالية إلى مؤتمر الحلف المقدس ، طالب فيها بإنشاء لجنة خاصة للعمل .

غير أن مجهوداته لم تقابل بأى نجاح وقد لاقى نفس المصير ، المشروع الذى

تقدم به دانييل لجراند لوضع قانون دولى للعمل فى المصانع .

وبرغم النجاح الذى لاقته هذه المجهودات الفردية فى الأوساط العمالية، إلا أنها لم تلق النجاح الذى قابلته مجموعه المؤتمرات التى توالى عقدها فى الجزء الأخير من القرن التاسع عشر ، فى الدول الأوربية المختلفة كألمانيا وسويسرا وفرنسا . ومن أهم هذه المؤتمرات ، مؤتمر الاتحاد العمالى الذى عقد بسويسرا عام ١٨٨٣ ، ومؤتمر العمال واجتمع فى باريس عام ١٨٨٥ ، والمؤتمر الاشتراكى الذى أقيم فى روبو عام ١٨٨٠ ونادى فيه المجتمعون بوضع تشريع دولى للعمل .

كما اشتركت الحكومات المختلفة فى نفس هذه الفترة ، فى عدة مؤتمرات دولية لاقى بعضها الفشل ولاقى البعض الآخر نجاحاً محدوداً فى العمل . وفى مؤتمر برلين الذى تولت ألمانيا توجيه الدعوة إليه فى الفترة من ٤ إلى ٢٣ مارس ١٨٩٠ ، اعترف المجتمعون — مندوبو ثمانية عشرة دولة — بأهمية وضع تشريع دولى للعمل . وتتابعت المحاولات بعد ذلك ، فنجد مؤتمر زيورخ الذى انعقد من ٢٣ إلى ٢٨ أغسطس ١٨٩٧ وكان يضم علاوة على الخبراء والعلماء مندوبون عن المنظمات العمالية ، وتوصل إلى وضع وثيقة حدد فيها الإصلاحات العمالية المقترحة . وفى سبتمبر من نفس العام انعقد فى بروكسل المؤتمر الدولى لتشريع العمل ، اشترك فيه اقتصاديون من ألمانيا وفرنسا وعلى رأسهم بول بك وإيف جويو وبرنتانو وشملر ورفالوفيتش وبورو جوان . واستقر فيه الرأى على إنشاء مكتب دولى للعمل وكلفت لجنة مكونة من ثلاثة أشخاص بتحضير مشروعه . وبعد سنتان من المجهودات المتواصلة ، قدمت اللجنة مشروع ميثاق لهيئة دولية أنشئت فى برن فى سبتمبر ١٩٠١ باسم القانون الدولى لحماية العمال[1] . واشتمل هذا الاتحاد على أربعة عشر وحدة وطنية عام ١٩٠٤ وعلى مكتب دولى يختص بجمع ونشر الوثائق الرسمية الخاصة بحماية العمال على إختلاف

(1) Association internationale pour la protection légale des travailleurs.

جنسياتهم . وتزايد نفوذ هذه الهيئة وقامت بوضع تشريع عمـل دولى ، كما توصلت إلى وضع عدة تشريعات فى الفترة من ١٩٠٣ إلى ١٩١٣ خاصة بمنع عمل النساء والأطفال فى المصانع ليلا وتحديد ساعات العمل بالنسبة لهم .

ولم ترض الأوساط العمالية ، بالنتائج البسيطة التى توصل إليها هذا الاتحاد وخاصة أن الدول كانت تتباطأ فى تنفيذ الإصلاحات التى تعرض عليها . ولذلك فقد قامت المنظمات العمالية ومنها اتحاد العمل الامريـكى واتحاد العمل الفرنسى العام ، بعقد المؤتمرات وتبادل الرسائل والتقارير مع الحـكومات المختلفة . وقام المؤتمر النقابى لعمال الدول المتحالفة عام ١٩١٦ بوضع برنامج كامل للطلبات العماليـة وطالب بتحويل الاتحاد الدولى لحماية العمال إلى مكتب عمل دولى وبتضمين معاهدات الصلح النصوص اللازمة لحماية العمال وتحسين مستوى معيشتهم .

وبالإضافة إلى ضغط الحركات العمالية على الحـكومات ، فإن هذه الأخيرة فضلت الاشتراك فى وضع تشريع عام يطبق على جميع الحـكومات ، على إصدار التشريعات الداخلية بمفردها ، وذلك خوفاً من منافسة الصناعات الأجنبية للدول التى لا تأخذ بمثل هذه التشريعات [1] . وقد كشف المندوب الإنجليزى فى مؤتمر فرساى عن الدافع الأصلى الذى دفع الحـكومات إلى تأييد هذه الفكرة بالرغم من تدخلها فى صميم اقتصادياتها الداخلية . فقد أبان ما للتطور الاقتصادى من آثار اجتماعية خطيرة ، يخشى إذ لم تعالج فى وقتها ، أن تؤدى إلى الاضطراب

---

(١) أنظر ليونارد ص ٤٤٨ وماندر ص ٤٠ .

"Law labor standards in any country constitute a danger to standards elsewhere and to avoid cut-throat competition arising from low-paid labour abroad, the erection of tariff barriers would be insufficient, and only an approach to more nearly uniform conditions could provide a sound solution," 449 L. A. Mander : Foundations of Modern World Society (Stanford University, Calif., Stanford University Press, 1947), p. 40.d.

والعنف . ولفت النظر إلى ضرورة الأهتمام بمطالب العمال والاستجابة إلى طلباتهم الخاصة بتحسين ظروف معيشتهم ، خوفاً من انتشار الآراء الثورية بينهم . واضطر مؤتمر الصلح إلى تعيين لجنة مكونة من خمس عشر عضواً لدراسة التشريع الدولى للعمل .

وبذلك شهد عام ١٩١٩ ميلاد منظمة العمل الدولية ، وقد باشرت هذه اللجنة عملها تحت رئاسة المندوب الأمريكى واتخذت أساساً لبحثها مشروع الوفد البريطانى الذى سبق أن درسته المنظمات العمالية ومنظمات أرباب الأعمال الإنجليزية ؛ وفى ٢٤ مارس قدمت اللجنة تقريرها إلى مؤتمر الصلح واشتمل التقرير على مشروع اتفاقية خاصة بإنشاء جهاز دائم للتشريع الدولى للعمل . وفى ١١ أبريل وافق مؤتمر السلام على هده المقترحات ، بعد إدخال بعض التعديلات البسيطه عليها . وفى ٢٨ أبريل وافق المؤتمر على إعلان رسمى خاص بالسياسة الاجتماعيه التى يجب على الدول اتباعها وذلك استجابة للرغبات التى أظهرتها مختلف المؤتمرات الدولية . وتكون الاتفاقية والإعلان القسم الثالث عشر من معاهدات فرساى الذى كرس لتنظيم العمل وإنشاء لجنة دائمة له . وقد تم التوقيع على معاهدات الصلح فى ٢٩ يونيو من نفس العام .

وبعد الحرب العالمية الثانية ، تم إدخال بعض تعديلات على ميثاق هيئة العمل الدولية . ففى الاجتماع السابع والعشرين والثامن والعشرين لمؤتمر العمل العام الذى انعقد فى باريس عام ١٩٤٥ وفى مونتريال عام ١٩٤٦ ، أدخلت على نصوص القسم الثالث عشر ، الذى انفصل عن معاهدات فرساى وأطلق عليه رسمياً اسم ميثاق هيئة العمل الدولية ، التعديلات الضرورية اللازمة لضمان استقلالها فى العمل . وتم ارتباط الهيئة بالأمم المتحدة عن طريق عقد اتفاق مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى تطبيقاً لنص المادة ٦٣ من الميثاق[١] .

---

(١) ارجع الى لوبابيه ص ١٥١ ؛ والى ليونارد ص ٤٤٧ ؛ وجودريش وهامبرو ص ٣٢٧ ؛ وبيبييه المرجع السابق ذكرها .

ثانيا : أهداف منظمة العمل الدولية :

تهدف الهيئة إلى تدعيم أسس السلام العالمى ببث العدالة فى النظام الاجتماعى ولهذه الغاية تعمل الهيئة على إيجاد التعاون بين الأمم بقصد تحسين ظروف العيش والعمل .

ويحدد إعلان فيلادلفيا الملحق بميثاق هيئة العمل الدولية ، الذى أصدره المؤتمر العام المنعقد فى فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، أهداف وأغراض المنظمة . فقد اعتمد وفود العمال وأرباب الأعمال والحكومات فى هذا المؤتمر ، إعلاناً بتأكيد المبادئ التالية التى يجب أن تستوحيها الهيئة :

١ — ليس العمل سلعة .

٢ — حيثما وجدت الفاقة فى العالم هددت الرخاء فى كل مكان ، وحرية التعبير وحرية تأليف الجمعيات ضروريتان للتقدم الاجتماعى .

وإلى جانب هذا ، يؤكد إعلان فيلادفيا أن على هيئة العمل الدولية واجباً بإستدراج جميع دول الارض إلى إتخاذ تدابير من شأنها تحقيق ما يلى :

(ا) تشغيل جميع الأيدى العاملة بأجور تكفل المعيشة .

(ب) توسيع نطاق الضمان الاجتماعى والعناية الطبية .

(ج) حماية الأمومة والطفولة .

(د) توفير تغذية كافية وسكن لائق وأوقات للراحة .

(هـ) حق عقد اتفاقيات جماعية .

(و) إمكانيات متساوية للجميع للحصول على تعليم أفضل وإعداد مهنى أصلح وإتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على الصحة وتوفير السلامة فى أمكنة العمل .

وقد اقترح البعض فى مؤتمر سان فرانسيسكو إيراد النص فى ميثاق الأمم المتحدة ، على دستور هيئة العمل الدولية بإعتبارها الهيئة التى يقع عليها العبء

الأكبر فى تحقيق تقدم ظروف العمل والضمان الاجتماعى وبرغم رفض اللجنة ٢ / ٣ لهذا الاقتراح ، إلا أن كافة الوفود الحاضرة أبدت استعدادها للاعتراف بمسئولية هيئة العمل الدولية عن تحسين ظروف العمل وتقدمها . إلا أن مندوب هيئة العمل فى مؤتمر الأمم المتحدة — رغم تصريحه برغبة الهيئة فى الارتباط بالأمم المتحدة — أكد ضرورة الاحتفاظ لها بالحرية الكاملة فى العمل وذلك لضمان تنفيذها لمسئوليتها ولضمان الاحتفاظ بقيمة أصوات العمال وأرباب الأعمال داخل المنظمة .

ثالثا : سلطات منظمة العمل الدولية :

تعمل الهيئة لتوفير التقدم الاجتماعى فى ميادين ثلاثة :

١ — التشريع الدولى للعمل .
٢ — معاونة الحكومات فى النطاق الاجتماعى .
٣ — نشر مختلف المعلومات عن تطور مشاكل العمل وإذاعتها فى العالم .

(ا) التشريع الدولى للعمل .

لاشك أن وضع القواعد الدولية اللازمة لمعالجة ظروف العمل ! هى المهمة الرئيسية لهيئة العمل الدولية . وتتخذ هذه القواعد والوثائق الدوليه شكل المعاهدات الدولية (اتفاقيات) كما أنها قد تصدر على هيئة توصيات . وترتكز نصوص هذه الاتفاقيات والتوصيات على مجموعة من الأبحاث تقدم عن الأوضاع الفعلية فى مختلف البلاد ، بعد مناقشتها مناقشة كاملة داخل المؤتمر . ولا بد لإقرارها من موافقة ثلثى أعضاء المؤتمر العام . وتقرر الاتفاقيات والتوصيات مجموعة من القواعد الإجتماعية الدولية . ولا تنفذ الاتفاقيات فى دولة من الدول الأعضاء إلا بعد أن تقرها وتبرمها السلطات المختصة فى هذه الدولة . أما التوصيات فهى عبارة توجيهات تستنير بها الحكومات فى أعمالها .

وتؤلف مجموعة الاتفاقيات والتوصيات مايسمى بقانون العمل الدولى وتتناول موضوعات واسعة النطاق وأخصها مدة العمل والحرية النقابية والبطالة والأجور والراحة الأسبوعية والأجازات السنوية بأجر وتفتيش العمل والأمراض والحوداث المهنية والتأمينات الاجتماعية والهجرة وأحوال العمل للبحارة وعمل النساء والأطفال . وقد بلغ عدد اتفاقات الدولية ١١١ اتفاقية صدق على ٩٦ اتفاقية منها ، عدد كاف من الأعضاء جعلها تدخل حيز التنفيذ . كما توجد توصيات دولية بلغ عددها ١١١ توصية . وقد بلغ عدد التقارير التى قدمتها الحكومات إلى مكتب العمل الدولى ٥٠٠٠ تقرير بينت فيه هذه الحكومات مدى قيامها بألتزاماتها المترتبة على هذه الاتفاقات . وتنصب قواعد العمل الدولى على أغلب الموضوعات المتصلة بظروف العمل فى جميع المهن وبكافة البلدان .

والاتفاقات الدولية قابلة للتعديل ، ويقوم مجلس إدارة مكتب العمل الدولى بفحص كل إتفاقية من حين لآخر ، لتقرير ما إذا كان من الضرورى أن يطلب من المؤتمر إعادة النظر فيها . وقد تم تعديل حوالى ثمانى عشرة إتفاقية كى تتماشى مع الحاجات الجديدة وذلك بحذف بعض نصوصها أو بجعلها أكثر مرونة .

ويمكن القول بوجه عام أن أية اتفاقية تدخل حيز التنفيذ ، إذا صدق عليها بلدان على الأقل (وقد يزيد هذا العدد فى بعض الاحيان) وقد بلغ عدد الاتفاقات المنفذة حاليا ٩٢ اتفاقية من مجموع قدره ١١١ . وهناك ٢٤ اتفاقية صدقت عليها أكثر من عشرين دولة . وتشتمل بعض هذه الاتفاقات على مجموعة من القواعد الاساسية كالاتفاقية الخاصه بالعمل الاجبارى التى عقدت عام ١٩٣٠ وصدقت عليها أربع وخمسون دولة . وكذلك اتفاقات عام ١٩٤٨ ، ١٩٤٩ بشأن الحرية النقابية وحق التنظيم والمفاوضة الجماعية (٣٥ ٣٩ تصديقاً) واتفاقية عام ١٩٤٧ بشأن التفتيش على العمل (٣٤ تصديقا) واتفاقية

المساواة فى الاجور بين الرجال والنساء وهى اتفاقية ووفق عليها منذ سنوات وصدقت عليها حتى الآن ثلاثون دولة .

(ب) المعونة الفنية :

تساهم منظمة العمل الدولية من الناحية العملية فى تحسين الأحوال المعيشية للعمال وظروف العمل بما تسديه من معونة إلى الحكومات وبما تقرره من منح دراسية وغير ذلك من مختلف الوسائل . ولقد ظلت هيئة العمل الدوليه منذ نشأتها تقوم بنوع من المعونة الفنية على نطاق ضيق كاف يشمل إمداد الحكومات ، بناء على طلبها ، بالمعلومات والاستشارات بشأن وضع قواعد العمل . ولم يلبث هذا النوع من النشاط أن استكمل بإيفاد موظفين من المقر المركزى للهيئة إلى البلاد المختلفة كبعثات ذات طابع استشارى . وفى عام ١٩٤٩ قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة تنفيذ برنامج موسع للمعونة الفنية يهدف إلى معاونة البلاد التى لم تتقدم تقدماً كافياً فى تدعيم اقتصادها الأهلى عن طريق تنمية زراعتها وصناعاتها وذلك لتقرير استقلالها الاقتصادى والسياسى طبقاً لروح ميثاق الأمم المتحدة ، ويتيح لجميع سكانها أن يبلغوا مستوى أعلى من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية ، بناء على طلب هذه الحكومات . وتساهم هيئة العمل الدوليه فى هذا البرنامج وتضع كل إمكانياتها فى سبيل تحقيقه . ويكاد اشتراك هيئة العمل الدولية فى هذا البرنامج الموسع ، يشمل كل الميادين الفنية المتصلة باختصاصها إلا أن عملها الأساسى ينصب على تنظيم اليد العاملة وعلى التدريب المهنى (كإجراء الدراسات على اليد العاملة وتنظيم الإدارات العمالية والتدريب المهنى للشباب والكبار والمدربين والمستخدمين والتوجيه المهنى والهيئة المهنية) . وهذا النوع من المشكلات ذو أهمية قصوى للبلاد المتخلفة التى ليس فى مقدورها تحقيق نهضتها الإقتصادية إلا إذا كان لديها يد عاملة وموظفون مؤهلون .

وتقوم هيئة العمل الدولية بتنفيذ مشروعات فى ميادين أخرى كالتعاون

والحرف اليدوية والكفاية الإنتاجية وظروف العمل والضمان الاجتماعى وإدارة العمل .

(ج) نشر المعلومات :

كما يعنى مكتب العمل الدولى بجمع المعلومات عن وقائع المشكلات الإجتماعية وتطورها ، ويقوم بنشر وطباعة ما يلى :

١ — مطبوعات دورية متنوعة .

٢ — تقارير معدة للاجتماعات والمؤتمرات الفنية والعامة التى تعقدها الهيئة .

٣ — تقارير لجان التحقيق (بعثات التحريات) .

٤ — دراسات ووثائق متنوعة .

رابعا : العضوية فى هيئة العمل الدولية :

تقضى ديباجة الميثاق والمادة ٢٣ منه وكذلك النصوص الواردة فى الجزء الثالث عشر من معاهدات فرساى بمبدأ عالمية الهيئة . فكل دولة لها الحق فى أن تصبح عضواً فى المنظمة . وقد اتجه الرأى فى البدء إلى إلزام الدول بالانضمام إلى الهيئة ، إلا أن المادة ٣٨٧ من معاهدات فرساى اقتصرت على النص على اعتبار الأعضاء الأصليين فى عصبة الأمم ، أعضاء أصليين فى منظمة العمل الدولية . ولقد ثار التساؤل حول ما إذا كان من الممكن لدولة ما أن تصبح عضواً فى هيئة العمل الدولية دون أن تتمتع بعضوية عصبة الأمم . وقد دعا إلى ذلك رغبة بعض الدول المنهزمة فى الانضمام إليها . وقد تركت العصبة سلطة تقرير ذلك لمؤتمر العمل الدولى المنعقد فى واشنجطون عام ١٩١٩ ، الذى قرر بأغلبية الأعضاء قبول عضوية ألمانيا والنمسا ، كما اتبعت نفس الطريقة لقبول فنلندا عضواً بالهيئة .

وقد بذلت هيئة العمل الدولية مجهوداً كبيراً لضم الولايات المتحدة الأمريكية ، التى رفضت رسمياً التصديق على معاهدات فرساى . غير أن الولايات المتحدة استمرت فى مقاطعة دورات المؤتمرات العام السنوية حتى عام ١٩٣٣ ، حين أرسلت مراقبين رسميين لحضور اجتماعاته . وقد طالب الأخيرون عند عودتهم ، بضرورة التعاون التام بين الولايات المتحدة الأمريكية وبين الدول الأعضاء فى الهيئة . ووافق الكونجرس عام ١٩٣٤ على انضمام الولايات المتحدة إلى عضوية الهيئة مع التحفظ بألا يترتب على هذا الانضمام التزام الولايات المتحدة بالنصوص الأخرى الواردة فى معاهدات فرساى . وبذلك أصبحت الولايات المتحدة عضواً بالمنظمة فى ٢٠ أغسطس ١٩٣٤ .

وبما أن العضوية فى عصبة الأمم ، يترتب عليها بالتالى عضوية هيئة العمل الدولية ، فقد أصبحت روسيا عضواً فى سبتمبر ١٩٣٤ . ووصل عدد الدول الأعضاء عام ١٩٣٤ إلى ٦٢ دولة .

وتقرر المادة الأولى من ميثاق هيئة العمل الودلية ، عالمية نطاق الهيئة ، وتحدد بدقة الدول الأعضاء فتقرر :

(ا) الأعضاء الأصليون ، وهى الدول التى تمتعت بالعضوية قبل عام ١٩٤٥ .

(ب) الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة التى تقبل الالتزام بميثاق المنظمة .

(ج) الدول التى يقبل انضمامها مؤتمر العمل الدولى بأغلبية ثلثى الأعضاء ، (ويجب أن يشمل هذا العدد مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويت) .

وينص الميثاق على إعطاء الدول الأعضاء الحق فى الانسحاب من هيئة العمل الدولية بشرط أن يتم إخطارها بذلك قبل سنتين من تاريخ التنفيذ .

خامسا : فروع هيئة منظمة العمل الدولية :

تتكون من هيئة العمل الدولية من فروع ثلاث .

١ — المؤتمر العام :

ومهمته الرئيسية وضع وإعداد التشريع الاجتماعى الدولى . ويجتمع عادة مرة واحدة كل عام على الأقل (م ٣) . ويتكون من وفود وطنية يضم كل منها أربعة مندوبين إثنان عن الحكومات ومندوب عن العمال Salariat ومندوب عن أرباب الأعمال Patronat ويتم تعيين المندوبين غير الحكوميين بواسطة حكومة الدولة بالاتفاق مع منظمات العمال وأرباب الأعمال الأكثر تمثيلا فيه [١] . ويدلى كل مندوب بصوت واحد يعبر عن رأيه الشخصى وتصدر القرارات بأغلبية ثلثى الأصوات [٢] .

ويظهر بجلاء أن المؤتمر يجمع على قدم المساواة بين الطبقات الاجتماعية المختلفة وبين مندوبى الحكومات [٣] . وهذا مما يسهل على المؤتمر التوفيق بين المصالح المتعارضة لهذه الفئات الثلاث ، مسترشداً بالصالح العام . وهذا العنصر يميز المؤتمر العام لهيئة العمل الدولية عن سائر الجمعيات العامة المختلفة التابعة للمنظمات الدولية الأخرى . وتأييداً لهذه الصفة تنص المادة الرابعة من الميثاق على أنه فى حالة عدم تعيين أحد العضوين غير الحكوميين فإن العضو الآخر له حق الاشتراك فى المناقشات مع حرمانه من حق التصويت .

والمندوبين الحق فى اصطحاب الخبراء الفنيين اللازمين لمعاونتهم فى أعمالهم .

وتعطى المادة السادسة للمؤتمر العام ولحكومات الدول الأعضاء الحق فى

---

(١) Organisations professionnelles.

(٢) قد يدلى مندوب العمال أو مندوب أرباب الأعمال برأى مخالف لرأى مندوب حكومة البلد الذى يمثلها .

(٣) وقد نتج تمثيل المصالح المختلفة فى المؤتمر العام ؛ عن مطالبة العمال بجعل هيئة العمل الدولية برلمان دولى حرفى . انظر لويلييه المرجع السابق ص ١٤٧ ؛ وبيبيبيه المرجع السابق ص ٧٢ .

إدراج الموضوعات فى جدول الاعمال ، بشرط موافقة المؤتمر العام بأغلبية ثلثى الاعضاء . وللدول الحق فى الطعن فى جدول الاعمال . ولاشك أن فى ذلك خروج على القاعدة العامة فى المؤتمرات الدولية ، التى تقضى بضرورة اتفاق الدول على الموضوعات المطروحة على بساط البحث .

ويعين المؤتمر العام رئيسه وثلاث نواب له ، وله أن ينشىء من اللجان المختصة بتقديم التقارير عن الموضوعات المعروضة عليه ، ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه . كما يقوم بوضع لوائحه الخاصة .

وتصدر القرارات — فيما عدا الأحوال التى ينص عليها صراحة — بأغلبية الأصوات . وتلتزم حكومات الدول الأعضاء بعرض قرارات المؤتمر — حتى لو عارض مندوبوها إصدارها — على الهيئة الداخلية المختصة للتصديق عليها ولإصدارها فى شكل قانون أو لاتخاذ أى إجراءات أخرى[1] . وللهيئات الداخلية مطلق الحرية فى التقدير فإما أن تقبلها كما هى وإما أن ترفضها ككل إذ لايدخل فى اختصاصها سلطة تعديلها . والدولة التى ترفض التصديق على الاتفاقية أو التى لم تتخذ الإجراءات اللازمة لوضع التوصية موضع التنفيذ تلتزم طبقاً لنص المادة ١٩ بإرسال تقارير دورية عن حالة تشريعاتها الداخلية وعما هو ممارس عملياً داخل البلد[2] .

وقد خضعت إجراءات المناقشة فى المؤتمر العام لتعديلات كثيرة . فقد جرى المؤتمر فى البدء على التصويت على التوصيات والاتفاقيات فى نفس دور الانعقاد ، مما نتج عنه إصدار مجموعة من النصوص ينقصها النضوج والدقة الكافية مما ترتب عليه تردد الدول فى تنفيذها . واستقر الرأى عام ١٩٤٤ على

---

(١) الا اذا كان المؤتمر قد قرر لها وضعا خاصا طبقا لنص المادة ٣/١٩ نظرا لحالة نظمها الصناعية والجوية أو لأى أسباب أخرى تجعل ظروف العمل داخل الدولة مختلفة عنها فى الدول الأخرى .

(٢) قضت اتفاقية لندن (١٦ نوفمبر ١٩٤٥) بنفس الأثر لقرارات المؤتمر العام لمنظمة اليونسكو .

الأخذ بنظام « القراءتين » double lecture وطبقاً له ، لا تصبح الاتفاقيات ملزمة إلا إذا وافق عليها بالتوالى مؤتمرين متتاليين . فبعد أخذ الأصوات يرسل النص إلى الحكومات المختلفة لتقوم بدارسته دراسة مستفيضة قبل انعقاد المؤتمر الثانى .

غير أن الأخذ بهذا النظام أثار مشاكل جديدة ، إذ تعددت مقترحات الدول وتعديلاتها مما جعل من الصعب اتخاذ المؤتمر لأى قرارات فى اجتماعاته التالية . وفى عام ١٩٣٦ قرر المؤتمر الأخذ بنظام جديد يقتصر بمقتضاه على دراسة عامة للنقاط التى تحكم الموضوع المعروض ، ويتخذ قراراً بأغلبية الثلثين بعرض الموضوع على المؤتمر الثانى مع تحديد موضوعات البحث والمناقشة . ويسمح هذا النظام لجماعة الدول بإبداء رأيها ويقصر المناقشة على الأجزاء التى يمكن للدول الوصول إلى اتفاق بشأنها . وأخذت المادة ١٢ من ميثاق هيئة العمل الدولية بهذه الطريقة ، وتنص ، علاوة على ذلك على ضرورة دراسة مجلس الإدارة لهذه الموضوعات دراسة مستفيضة واستشارة الدول المعنية عن طريق عقد المؤتمرات الفنية التحضيرية أو بأى طريقة أخرى ، قبل انعقاد المؤتمر العام .

وتؤخذ الآراء بعد قفل باب المناقشة ، ويدلى كل مندوب سواء أكان حكومياً أو عمالياً أو من أرباب الأعمال برأيه الشخصى بصرف النظر عن جنسيته (م ٤) .

٢ — مجلس الإدارة :

وهو الجهاز التنفيذى للهيئة ، ويدير أعمال مكتب العمل الدولى وأعمال اللجان الداخلية المختلفة بهيئة العمل الدولية . ويتألف المجلس من ثمانية وأربعين عضواً : أربعة وعشرين يمثلون الحكومات (ومنهم أثنا عشر يمثلون أهم الدول الصناعية) وأثنى عشر يمثلون أصحاب العمل وأثنى عشر يمثلون العمال . ويتم انتخاب مندوبى العمال وأرباب الاعمال بواسطة الوفود الحرفية فى المؤتمر

العام . وينص الميثاق على ضرورة تمثيل الدول الصناعيـــة الـكبرى بمجلس الإدارة .

ويتمتع مجلس الإدارة بسلطات واسعة طبقاً لنص المادة ١٤ من الميثاق . وهى نفس اختصاصات اللجان الدولية والمجالس الدائمة للاتحادات الدولية .

٣ — مكتب العمل الدولى :

وهو السكرتارية الدائمة للهيئة ، ومركزه جنيف . ويرأسه مدير يعينه مجلس الإدارة ، ويعاونه فى عمله مجموعة من الموظفين . والسكرتارية لها الصبغة الدولية ، ويتمتع موظفوها بالحصانات والمزايا اللازمة لحسن أدائهم لوظائفهم .

ويسأل مدير مكتب العمل الدولى أمـام مجلس الإدارة عن أعمال المـكتب ، وله الحق فى حضور جلسات مجلس الإدارة ، ويقوم بأعمال السكرتارية وبالتحضير للمؤتمر العام للهيئة (م ١٥) . ويحضر تقريراً سنوياً عن أعمال الهيئة والنتائج التى توصلت إليها ، ويعرض هذا التقرير على المؤتمر العام (م ٢) . وللمـكتب اختصاصات واسعة :

فهو يختص بكل ما يمس التنظيم الدولى للعمل وحالة العمال ونظام العمل ويقوم بتحضير أعمال المؤتمرات . ويقوم بإدارة أنواع النشاط العمالية وينسقها ويجمع الوثائق الواردة إليه من جميع أنحاء العالم ويدرسها ويقوم بإصدار النشرات والمطبوعات المختلفة . كما يقوم بتأدية كل الخدمات التي تطلب منه وبخاصة ما تعلق منها بالموضوعات الصناعية ذات الأهمية الدولية .

والمكتب على اتصال مستمر بالدول الأعضاء ، سواء بالطريق الدبلوماسى أو بالاتصال المباشر ، إذ أنه على اتصال مباشر بالإدارات الداخلية التى تهتم بالمسائل العمالية . وقد توسع المـكتب فى تفسير نص المادة ١١ مما أدى إلى

قيام الدول بتعيين ملحقين اجتماعيين للربط بينها وبينه . وقام بتعيين مراسلين وطنيين فى بعض البلاد وأنشأ مكاتب اتصال تسمح بمراقبة تحركات الحياة الاقتصادية بين المنظمات العمالية وأرباب الأعمال[1] .

سادسا : الطبيعة القانونية لمنظمة العمل الدولية :

تدخل هيئة العمل الدولية فى فئة الاتحادات الدولية التى ترمى إلى تحقيق أغراض إدارية واجتماعية وتبعاً لذلك تخضع للقواعد الأساسية التى تحكم الاتحادات الدولية وبخاصة فى أشكالها الحديثة . فالهدف الأساسى الذى تسعى إلى تحقيقه هذه الهيئة ، هو تقدم وتطور التشريعات الدولية العمالية ، وحماية العمال من عنت الحكومات وأرباب الأعمال .

غير أن المنظمة تتميز عن الاتحادات الدولية بعناصر مهمة :

١ — يوجد بجوار مندوبى الحكومات ، مندوبون عن العمال وعن أرباب الأعمال . ويتمتع كل منهم بالحق فى الإدلاء بصوته فى المناقشات دون أى اعتبار للعوامل الوطنية .

٢ — تؤخذ القرارات فى المنظمة بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة .

٣ — تتمتع قرارات المؤتمر العام بقوة أكبر من تلك التى تتمتع بها قرارات الجمعيات العمومية للاتحادات الدولية الأخرى . إذ تلتزم الدول بتنفيذها بحسن نية .

٤ — وبرغم أن ميثاق هيئة العمل الدولية قد ورد ضمن اتفاقات الصلح ، إلا أن الهيئة لم تخضع لسلطات عصبة الأمم بعكس سائر الاتحادات الدولية .

---

(١) لمكتب العمل الدولى فروع فى الدول المختلفة (وقد افتتح مكتب فرعى تابع لمكتب العمل الدولى ، مقره القاهرة ، عام ١٩٥٩) كى يتسنى للمكتب ضمان وجود اتصال أكثر مباشرة بالاوساط الحكومية وبأصحاب العمل والعمال ، ولكى يكون على علم مستمر بنواحى النهوض الاقتصادى والاجتماعى والتعريف بهيئة العمل الدولية ، ولكى يضع فى متناول من يهمهم الأمر كافة مطبوعات مكتب العمل الدولى . كما أنه يقوم بمساعدة بعثات المعونة الفنية التى يوفدها مكتب العمل الدولى .

ونخلص من كل ذلك إلى أن هيئة العمل الدولية لها صفة خاصة sui generis واضحة .

العلاقة بين هيئة العمل الدولية وعصبة الأمم: ورد ميثاق هيئة العمل الدولية كما سبق لنا أن ذكرنا فى القسم ١٣ من معاهدات فرساى . ومع ذلك تمتعت فروع الهيئة بالاستقلال التام ، ولم تخضع لأى رقابة أو تدخل من جانب عصبة الأمم . ولم يوجد ، عملا ، بين المنظمتين إلا القدر الضرورى من العلاقات اللازمة للوصول بها إلى تحقيق الأغراض المشتركة وهى تحقيق العدالة الاجتماعية والسلم العالمى .

وقد نصت معاهدة فرساى على طرق الوصل بين العصبة وبين هيئة العمل الدولية .

(ا) نصت المـادة ٣٩٢ بأن تتخذ المنظمة مقراً للمكتب فى نفس مقر العصبة .

(ب) قررت المـادة ٣٩١ عقد المؤتمرات العمالية العامة فى مقر العصبة إلا إذا قضى بعكس ذلك مؤتمر سابق بأغلبية الثلثين .

(ج) نصت المـادة ٣٩٨ على إعطاء مكتب العمل الدولى الحق فى طلب مساعدة السكرتارية العامة التابعة لعصبة الأمم كلما رأى المكتب ذلك .

(د) كما أن المـادة ٣٩٩ وضعت على عاتق ميزانية عصبة الأمم[1] كل مصاريف لجان منظمة العمل الدولية . ولاشك أنه قد يستفاد من هذا النص خضوع هيئة العمل الدولية لعصبة الأمم . غير أن الاتفاق استقر على إحالة الجمعية العامة لعصبة الأمم ، إلى مجلس الإدارة التابع لهيئة العمل الدولية ، سلطة الرقابة على مصاريفها .

(هـ) وقضت المـادة ٣٢٢ بأن التعديلات المقترحة على القسم الثالث عشر والتى يقررها المؤتمر العام بأغلبية الثلثين ، لا تصبح نافذة إلا إذا صدقت عليها

الدول الأعضاء فى مجلس عصبة الأمم وكذلك ثلثى أعضاء العصبة . غير أن الغرض الذى هدف هذا النص إلى تحقيقه هو تسهيل التصديق على التعديلات مع المحافظة على حقوق الدول الكبرى .

وإذا رجعنا إلى العرف الدولى فى فترة ما بين الحربين العالميتين فسنجد أن التعاون بين المنظمتين الدوليتين كان مرضياً للغاية ، وأنهما اتجهتا دائماً إلى تحقيق المصلحة العامة ، إلا أن الفصل بين المنظمتين فى العمل سمح لهيئة العمل الدولية بالمحافظة على كيانها ووجودها ، فى حين فقدت عصبة الأمم كل سلطاتها قبل الحرب الأخيرة ، واختفت من الميدان الدولى عملا قبل أن تحل الأمم المتحدة محلها قانوناً .

وقد ثار النقاش حول مصير هيئة العمل الدولية بعد أن حلت الأمم المتحدة محل عصبة الأمم . إلا أن المؤتمر السابع والعشرين المنعقد فى باريس عام ١٩٤٥ أعد وثيقة وافق عليها مؤتمر مونتريال عام ١٩٤٦ ، عدل بها نصوص هيئة العمل الدولية حتى يسمح لها بالانفصال تماماً عن العصبة ، كما سبق[٢] لنا الذكر .

وقد أبدت هيئة العمل الدولية ، فى مؤتمر فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، استعدادها التام للتعاون مع الهيئات الدولية فى نطاق الأمم المتحدة ، كما أن الأمم المتحدة اعترفت بضرورة التعاون مع المنظمات الدولية . ونتج عن هذه الرغبات المشتركة ، عقد اتفاق الوصل بين المجلس الاقتصادى والاجتماعى وهيئة العمل الدولية فى ١٤ ديسمبر ١٩٤٦ واعترف بها فيه كوكالة متخصصة[٣] .

---

(١) لهيئة العمل الدولية طبقا لنص المادة ١٣ الحق فى اتخاذ الاجراءات المالية اللازمة مع الامم المتحدة .

(٢) ارجع الى مؤلف جودريش وهامبرو ، صفحة ٣٢٧ .

(٣) تنص المادة ١٢ من الميثاق على تعاون الهيئة مع المنظمات العامة الدولية التى تكلف بالاشراف على تحقيق التعاون بين المنظمات الدولية المتخصصة ومع المنظمات العامة الدولية التى تضطلع بمسئوليات مشابهة ، وبناء على ذلك تم عقد اتفاق بين هيئة العمل الدولية وبين جامعة الدول العربية فى مايو ١٩٥٨ . ويحدد هذا الاتفاق الذى وافق عليه =

ونخلص من ذلك أن هيئة العمل الدوليـة تتمتع بنفس الطبيعة القانونية التى تتمتع بها الوكالات المتخصصة . وتقضى المادة ٣٩ من ميثاق هيئة العمل الدولية بتمتعها بالشخصية القانونية ، وبخاصة أهلية التعاقد وأهلية اكتساب ملـكية الأموال المنقولة والثابتة والتصرف فيها وأهلية التقاضى أمام المحاكم .

سابعا : الآثار القانونية لقرارات هيئة العمل الدولية :

تتمتع قرارات المؤتمر العام لهيئة العمل الدولية (الاتفاقات والتوصيات) بقيمة قانونية محددة . وقد اتجه الرأى فى مؤتمر الصلح عام ١٩١٩ إلى قصر هذه القوة القانونية على الاتفاقات بل وطالبت الوفود الفرنسية والإيطالية بإعطائها القوة الملزمة طالما عقدت تحت إشراف العصبة . ولاشك أنه لو كان قد تم تنفيذ هذا الاقتراح لامتلـكت هذه الاتفاقات قوة كبيرة ولتمتع المؤتمر بنفوذ كبير على الدول الأعضاء . إلا أن هذا الاقتراح قوبل بمعارضة شديدة من الولايات المتحدة الأمريكية التى قضت باستحالة قبول مثل هذا الوضع ، نظراً لمنع الدستور الفدرالى الأمريكى الحـكومة المركزية من تنفيذ الاتفاقات الدولية التى تمس بسلطة الولايات ، قبل عرضها عليها . وقد أبدت كندا هذا الاعتراض . ولذلك فقد تم الأخذ بالحل الوسط الذى قدمه الوفد البريطانى والذى قضى باحترام سيادة الدولة وسلطات هيئاتها التشريعية . ووافق المؤتمرون على نص المادة ٤٠٩ بعد إضافة القرارات التى تصدر على شـكل توصيات إليها . ولاشك أن ذلك يضعف من قيمة الالتزامات الدولية ولـكن واضعى النص اتفقوا عـلى عدم استخدام الاتفاقات والتوصيات إلا فى أضيق الحدود الممكنة ، كما لو تعلق الأمر

=

مجلس ادارة مكتب العمل الدولى ومجلس جامعة الدول العربية مبادىء ووسائل التعاون بين الهيئتين ويقضى بانتظام تبادل المشورة بينهما بشأن المسائل ذات الاهمية المشتركة وذلك لتيسير تحقيق أهداف هيئة العمل الدولية تحقيقا فعالا (م ١) . وتهـدف نصوص الاتفاق الاخرى الى الاستفادة من البيانات الاحصائية والتشريعية والى تبادل التمثيـل والمعلومات بين الهيئتين فى اجتماعات كل منها التى تعـالج فيها المسائل ذات الاهميـة المشتركة بينهما .

بمسائل معقدة أو وقع اختلاف جوهرى فى الرأى بين الدول ، بحيث ظهرت ضرورة تنظيم الموضوع عن طريق إتفاقات عامة .

وقد اهتم البعض بدور التوصيات فى تقدم وتطوير التشريعات الاجتماعية نظراً للدور الذى تقوم به فى تقدم التشريع الدولى للعمل ولتكملتها الاتفاقات عند اللزوم ، عن طريق القواعد العامة التى تتضمنها ·

ومهما كان الأمر ، فإن نشاط هيئة العمل الدولية يظهر فى شكل الاتفاقات والتوصيات المختلفة ويلزم لذلك بحث ثلاث مسائل :

١ — تنفيذ القرارات :

وضعت المادة ٤٠٥ على عاتق الدول الأعضاء ، الالتزام بعرض الاتفاق أو التوصية على الهيئات الداخلية المختصة حتى تتخذ الإجراءات اللازمة لإصدارها على هيئة قانون داخلى أو لاتخاذ إجراءات أخرى وذلك فى خلال سنة أو ثمانية عشر شهراً على الأكثر . وهذا الالتزام لا يحمل الدولة — وذلك طبقاً للتفسير الذى أصدره مكتب العمل الدولى والدول الأعضاء — إلا بالتزام عرض مشروع الاتفاقية على السلطة المختصة للتصديق عليها أو لإصدار التوصية فى الصورة الداخلية . وقررت المادة ٤١٦ حق الدولة المعنيـة فى عرض المسألة على محكمة العدل الدولية للتحقق من بذل الدولة كل ما فى وسعها فى سبيل وضع القرارات موضع التنفيذ ·

وقد أدخل مؤتمر مونتريال تعديلات هامة على هذا النظام (المواد ١٩ — ٣٠) وطبقاً للمادة ١٩ من الميثاق المعدل ، إذا لم توافق السلطات المختصة على الإتفاقية ، أو إذا لم تتخذ الإجراءات التشريعية اللازمة لوضعها موضع التنفيذ فإن الدولة تلتزم بتقديم التقارير عن حالة التشريع الوطنى وعما هو ممارس

(١) انظر ليونارد ، المرجع السابق ص ٤٥٥ — ٤٥٩ .

عمليًا داخل الإقليم فيما يتعلق بأحكام القرارات المختلفة ، إلى المدير العام لمكتب العمل الدولى . كما تقضى المادة ٣٠ من الميثاق بأنه إذا لم تتخذ الدولة الإجراءات اللازمة التى تقررها المادة ١٩ ، فإن لأى دولة عضو الحق فى عرض المسألة على مجلس الإدارة ، فإذا وجد صحة الشكوى أو الملاحظة ، قدم تقريراً خاصاً للمؤتمر العام لهيئة العمل الدولية .

أما إذا تم التصديق على الإتفاقية ، فإن الدولة تلتزم بتسجيلها لدى الامانة العامة للأمم المتحدة . ويجب على الدول المصدقة إتخاذ الاجراءات اللازمة لتطبيق الاتفاقية وعلى الأخص القيام بتعديل النصوص الداخلية المختلفة أو تكميلها .

٣ — تطبيق القرارات :

تلتزم الدول ، طبقاً لنص المادة ٢٢ من الميثاق ، بتقديم التقارير السنوية إلى مكتب العمل الدولى عن الإجراءات التى اتخذتها لتطبيق الإتفاقات التى صدقت عليها . وتقرر المادة ١٩ / ٤ ضرورة إرسال المعلومات المدير العام لمكتب العمل الدولى عما تم فى سبيل تطبيق التوصيات .

وبذلك نجد أن تطبيق قرارات المؤتمر العام تماماً كتنفيذها ، لا تخضع إلا للتقارير المرسلة للمدير العام . وقد حاول البعض تحقيق الرقابة على الإجراءات المتخذة عن طريق إقتراح إنشاء هيئة تفتيشية تابعة لهيئة العمل الدولية . غير أن هذا الاقتراح قوبل بالفشل واكتفت الدول بالإعلان ، كجزاء كاف يقع على عاتق الدولة ، وذلك لتفادى أى مشاكل قد تثور فيما بعد .

وتلتزم الحكومات بإرسال صورة من تقريرها السنوى إلى منظمات أصحاب العمل والعمال التى تمثل بلادها خير تمثيل.

٣ – الرقابة والجزاءات [1] :

تسمح التقارير السنوية التى ترسلها الدول لهيئة العمـــل الدولية برقابة الأخيرة على الدول الأعضاء . وقد أدى العرف الدولى إلى تقريرها للهيئة عن طريق التوسع فى تفسير النصوص . فقد زاد على مر السنين عدد الاتفاقات والتوصيات وبالتالى مقدار التصديقات . وبذا أصبح مجموع التقارير الواردة إلى مـكتب العمل الدولى ضخماً جداً . وإذا أضيفت إلى التقارير المتعلقة بالفئات المذكورة آنفاً ، التقارير التى على الحـكومات أن تقدمها عن تطبيق القواعد الدولية فى الأقاليم والمناطق التابعة لها ، يبلغ مجموع التقارير التى يسجلها ويقوم بدراستها مـكتب العمل الدولى عـــدداً كبيراً . وتقوم بفحص هذه التقارير الحـكومية لجنة من الخبراء ذوى الشخصيات المستقلة ، ويهتم هؤلاء الخبراء بالموقف داخل الدولة ومقارنته بالقواعد المذكورة فى الاتفاقيات التى قامت هذه الدولة بالتصديق عليها . ثم يبلغ ما يتبين من مخالفات إلى الحـكومات المعنية بالأمر ويطلب منها تقديم توضيحات عنها وأن تتخذ بعد ذلك الإجراءات اللازمة لإزالتها [2] .

ويؤلف المؤتمر الدولى للعمل ، سنوياً لجنة ثانوية تـكلف بالرقابة على تطبيق الدول لقراراته . ويقدم مـكتب العمل الدولى لهذه اللجنة ، خلاصة التقارير التى قدمتها الحـكومات والنتائج التى وصل إليها الخبراء الذين درسوا هذه التقارير ، وإجابات الحـكومات عن الملاحظات التى أبداها الخبراء . ويجوز أن تقدم هذه الإجابات كتابياً أو شفوياً إلى اللجنة بواسطة المندوبين .

ومن الواضح أن لجنة الرقابة على تطبيق قرارات المؤتمر هى أيضاً لجنة ثلاثية

---

(١) ارجع الى أنباء مكتب العمل الدولى ، العدد السادس ، أبريل سنة ١٩٥٩ ص ٢ .

(٢) يجوز للدول الاعضاء – بناء على اتفاقهم – عرض الموضوع على محكمة العـدل الدولية (م ٢٩) . وللمحكمة تأييد أو الغاء أو تعديل قرارات اللجنة ، ولا يجوز استئناف هذه الأحكام .

وتتيح مناقشاتها الفرصة لأصحاب العمل والعمال ، لإبداء وجهات نظرهم عن تطبيق القواعد الدولية فى البلاد التى صدقت عليها . كما تمكن الحكومات من إظهار الصعوبات التى تلاقيها والإجراءات التى تنوى اتخاذها للتغلب عليها . ويمكن النظر إلى التقرير المسهب الذى ترفعه هذه اللجنة إلى المؤتمر العام على أنه التقرير السنوى عن تنفيذ القواعد الدولية للعمل .

***

ويلاحظ أنه قد صاحب نمو المنظمة (من ٤٥ دولة فى عام ١٩١٩ إلى ١٢١ فى عام ١٩٧٠) تغير فى إهتمامات برامجها التى تعنى الآن إلى حد كبير باحتياجات الدول النامية . وأصبحت تركز الآن على التعليم وتنفيذ المشروعات خاصة فى مجالات التدريب المهنى وتنمية الإدارة والكفاية الإنتاجية وخدمات القوى العاملة والتعاونيات الصناعية الصغيرة والضمان الاجتماعى والثقافة العمالية وإدارة العمل وإحصاءات العمل وسلامة العمال وصحتهم .

والواقع أنه لا توجد دولة ، مهما بلغت درجة تقدمها ، لا تجد فى القانون الدولى للعمل قواعد معينة تفوق ما لديها وبيانات لتحسين ظروف العمل فيها . ومن الواضح أن القانون الدولى للعمل يهم الدول المتخلفة والبلاد التى أحرزت استقلالها السياسى حديثاً والبلاد التى تجد نفسها فى أولى مراحل تصنيعها ، بل هى تستقى منه أسس تشريعها الاجتماعى ذاته . وقد قامت هيئة العمل الدولية بدور عظيم فى وضع القواعد الدولية[1] جعل منها هيئة فعالة فى سبيل تحقيق وتقدم العدالة الاجتماعية .

---

(١) تنصب بعض هذه الاتفاقيات على حماية حقوق الانسان كالاتفاقيات الخاصة بالحرية النقابية وبالغاء العمل الاجبارى .

المبحث الثانى

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

« اليونسكو »[1]

أولا : نشأة اليونسكو :

أدركت الشعوب ، إثر الحربين العالميتين الأخيرتين ، أن المعاهدات الاقتصادية والاتفاقات السياسية لاتكفى وحدها لإقامة صرح دائم متين للسلام الدولى ، كما عرفت أن السلم يجب إقامته على أسس متينة من التضامن المعنوى والفكرى بين الشعوب ، ولاجدال فى الدور الكبير الذى يقدمه التعليم وانتعاش الوعى السياسى والخدمات المتزايدة التى تؤديها وسائل الاتصال بجماهير الناس ، وما أصابته العلوم والأساليب الفنية من تطور نتج عن الجهود المشتركة فى استثمار الموارد وفى توثيق عرى التضامن بين الشعوب وبالتالى فى إرساء السلم الدولى على قواعد متينة .

سابقة عصبة الامم :

وبالرغم من خلو عهد عصبة الأمم من النصوص المتعلقة بالتعاون بين الحكومات فى الميادين العلمية والثقافية ، إلا أن الجمعية ومجلس العصبة قررا عام ١٩٢٢ إنشاء لجنة دولية خاصة بالتعاون الثقافى ، لتعمل على تحقيق التعاون بين الأمم فى هذه الميادين[2] . وقام مجلس العصبة بتعيين أعضاء اللجنة

---

(١) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (U.N.E.S.C.O.).

(٢) "For the promotion of collaboration between nations in all fields of intellectual effort, in order to promote a spirit of international understanding as a means to the preservation of peace," Lionard, p. 467.

الثمانية عشر الذين قاموا بأعمالهم بصفتهم الشخصية لا باعتبارهم مندوبين عن حكوماتهم المعنية . وقامت هذه اللجنة بإنشاء شبكة من اللجان والمعاهد والهيئات عرفت باسم منظمة عصبة الأمم للتعاون الثقافى . وقد ساهمت الحكومة الفرنسية دائماً وإهتمت بمختلف أوجه نشاط عصبة الامم فى المجال الثقافى ونادت ، فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، بإنشاء هيئة ثقافية تابعة للأمم المتحدة . ونتج عن ذلك تقديم وزراء تعليم دول الحلفاء ، مشروع ميثاق لإنشاء هذه المنظمة ، قام بمناقشته مؤتمر لندن[1] فى نوفمبر عام ١٩٤٥ بجانب المقترحات التى قامت بتقديمها الحكومة الفرنسية ، ووافق هذا المؤتمر على ميثاق منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة .

وقد مر العام الأول على الاتفاقية قبل أن توقع عليها عشرون دولة . وفى خلال هذه الفترة ، قامت لجنة تحضيرية بوضع المقترحات اللازمة عن فروع ووظائف المنظمة والإجراءات التى تتبع فيها . وفى سبتمبر عام ١٩٤٩ بلغ عدد أعضاء المنظمة ٤٨ عضواً ، بعضها لا يتمتع بعضوية الأمم المتحدة[2] .

---

(١) اشترك فى هذا المؤتمر مندوبون عن ثلاث وأربعين دولة وقامت بالدعوة اليه الحكومات الفرنسية والبريطانية .

(٢) ورد فى ميثاق المنظمة ما يلى :

ان حكومات الدول التى وقعت هذا الاتفاق ، تعلن باسم شعوبها ما يلى :

لما كانت الحروب تنشأ فى أذهان البشر فينبغى أن تقوم فى أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام . ويشهد التاريخ على أن عدم التفاهم بين الشعوب يبعث على الريبة وسوء الظن بين الأمم ، وهما عاملان كثيرا ما يسفران عن تطور الخلافات الى حروب . وقد مهد الكفر بالمثل العليا والديمقراطية القائمة على الكرامة والمساواة واحترام الذات البشرية ، السبيل للحرب الاخيرة لرهيبة . كما مهدت لها الرغبة فى استبدال هذه المثل باقرار التفاوت بين العناصر والأفراد عن طريق استثمار الجهل والمزاعم الباطلة .

ولما كانت كرامة الانسان تقتضى نشر الثقافة وتوفير التعليم للناس جميعا ، توطيدا للعدالة والحرية والسلم ، فقد فرض ذلك على الأمم المتحدة جميعا واجبات مقدسة ينبغى أن تقوم بها بروح التعاون المتبادل .

وأن سلما يقتصر على عقود اقتصادية وسياسية بين الحكومات ليقصر عن تحقيق ائتلاف الشعوب ائتلافا شاملا مستمرا ، صادقا ، مما يوجب تشييد هذا السلم على اساس تضامن البشرية تضامنا فكريا ومعنويا .

ثانيا أهداف اليونسكو .

جاء فى المادة الأولى من الميثاق التأسيسى لمنظمة اليونسكو أن « المنظمة تأخذ على نفسها أن تعمل على صيانة السلام والأمن بتوثيق التعاون بين الأمم عن طريق التربية والعلم والثقافة ، عساها أن تؤمن بذلك احترام العدالة ، والقانون ، وحقوق الإنسان والحريات الأساسية التى أقرها ميثاق الأمم المتحدة لكافة الشعوب ، احتراما يشمل جميع الناس دون تمييز بسبب العنصر أو الجنس أو اللغة أو الدين » .

ولبلوغ هذه الأغراض ، تعمل اليونسكو على :

(ا) أن تتعاون الأمم وتتفاهم بعضها مع بعض .

(ب) أن تحث على تعزيز التعليم الشعبى ونشر الثقافة .

(ج) أن تساعد على صيانة المعرفة ورقيها وانتشارها .

ولتحقيق هذه الأهداف ، تعتمد اليونسكو برنامجا أساسيا[1] ، علاوة على

=

ولهـــذه الاسباب ، تقرر الدول الموقعة على هـــذا الانفاق ، فتح باب التعليم للجميع فتحا متساويا كاملا ، وضمان حرية البحث عن الحقيقة الموضـوعية ، وتبـادل الأفكار والمعلومات تبادلا حرا .

أن تعمل على توثيق العلاقات بين الشعوب وانمائها فى ازدياد التفاهـم بينها وفى ادراك عادات بعضها البعض ادراكا دقيقا صادقا .

وبناء عليه أنشأت بموجب هذا العقد ، منظمة الأمم المتحدة للتربية والتعليم والثقافة، وهى ترمى بهذا التدبير الى الوصول تدريجيا ـ عن طريق تعاون أمم الأرض قاطبة ، فى ميادين التربية والتعليم والثقافة ـ الى أهداف السلام العالمى والرخاء الشامل ، تلك الأهداف التى أنشئت من أجلها منظمة الأمم المتحدة والتى ينادى بها ميثاقها .

(١) قامت اللجنة التحضيرية بجمع مجموعة كبيرة من الخبراء بمسائل التعليم وتبادل الانباء والمكاتب والمتاحف والعلوم الطبيعية والفنون لوضع برنامج مفصل لأعمال المنظمـة ، وأرسل الى المجلس التنفيذى لعرضه على المؤتمر العام . أنظر ليونار ص ٤٦٩ وأنظـر أيضا :

Dr. Howard Wilson, "UNESCO, 1947-1948", International Conciliation, No. 438, February, 1948, pp. 73-74.

برنامجها السنوى ، فتنشأ بذلك صلة بين الميثاق التأسيسى الذى يحدد ما ترمى إليه المنظمة من أهداف عامة وبين كل برنامج من البرامج السنوية التى يعهد إليها القيام بمهام معينة .

ويهدف هذا البرنامج إلى خلق ظروف مواتية تمهد لإنشاء مجتمع عالمى ، بما تيسره للناس من سبل للتعلم والتثقف ، فيضم ما يقوم به رجال العلم والفن من أعمال ويوحد بينها ، ويذلل العقبات التى تحول دون تبادل الأفكار تبادلا حراً [1] . وتعمل اليونسكو لذلك فى الميادين التالية :

١ — التربية : لا سبيل إلى إيجاد وحدة فكرية بين الناس إن لم تتوافر لهم أسباب التعارف ، أو ساءت أحواله . ولهذا توقف اليونسكو جهودها فى هذا الميدان على ثلاث مهام كبرى :

(ا) نشر التعليم عن طريق مكافحة الأمية والتربية الأساسية ، وتعليم الراشدين والأطفال والشواذ .

(ب) تحسين التعليم عن طريق تبادل المعلومات بين المربين .

(ج) الاستعانة بالتعليم لتوطيد التفاهم الدولى ، وذلك بالاعتماد على تربية وطنية دولية .

٢ — العلوم البحتة والطبيعية : تعمل اليونسكو على :

(ا) تعزيز التعاون العلمى الدولى ، وذلك بتسهيل الاجتماعات بين العلماء وشد أزر المنظمات العلمية الدولية .

(ب) المساهمة فى تعميم العلوم ونشرها ، والحث بصورة خاصة على متابعة البحوث العلمية التى تهدف إلى تحسين سبل العيش للإنسان .

---

(٢) ارجع الى مطبوعات اليونسكو رقم ٧٨٣ .

MC 51 D 2 AR S.O.P. Press — Cairo.

٣ — العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية والثقافة : تعمل اليونسكو على تحقيق التعاون العلمى الدولى بخصوصها ، وتتآزر فى الوقت نفسه مـــع أبرز المتخصصين فى هذه العلوم على دراسة عوامل التوتر فى العلاقات الاجتماعية ، ودراسة التعاون الدولى أى دراسة العقبـات التى تحول دون التفاهم الدولى والسلام ، ودراسة العناصر التى تمهد لعمل عالمى مشترك يؤدى إلى تذليل هذه العقبات .

ولقد جاء فى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان أنه : « يحق لـكل أمرىء أن يساهم فى حياة المجتمع الثقافية مساهمة حرة » . وإن مـا تبذله اليونسـكو من نشاط ثقافى يهدف إلى تأمين هذا الحق للبشر جميعاً . ولا بد لليونسكو هنا أيضاً ، من العمل على إيجاد ظروف مواتية للتعاون الدولى فى ميدان الفنون والآداب كما هو الحال فى مضمار العلوم . وتعمل اليونسكو من جهة أخرى ، على حماية المؤلفين والمخترعين وآثارهم ، فتتخذ التـــدابير لصيانة المواقع ، والمبانى ، والروائع ، وثمار إنتاج مختلف الثقافات . وتحمى المؤلفين والمخترعين بتثبيت حريتهم والذود عنها تجاه السلطات ، وصيانة استقلالهم المادى ، خاصة بوضع اتفاق عالمى عن حقوق المؤلفين . وأخيراً تقوم اليونسـكو ، عن طريق الدراسات والمعلومات ، وبالعمل مباشرة ، على تحقيق بعض المشاريع إن اقتضى الأمر ، بمساعدة مـا تبذله الدول الأعضاء من جهود فى سبيل نشر الثقافة .

ولما كان الاتصال بين البشر خير وسيلة لتمازج الثقافات على اختلافها ، فإن اليونسـكو تعلق أهمية بالغة على تبادل الأشخاص . ويهدف برنامجها — هنا — إلى المساعدة على تحضير فنيين من رعايا البلاد التى تفتقر إلى الوسائل التربوية اللازمة .

وقد أنشىء مركز للمعلومات قام بنشر فهرس عالمى ينطوى على بيان المنح

الدراسية فى الخارج مما تجود به البلاد والهيئات الدولية . كما أن اليونسكو تقوم هى أيضاً بتوزيع وإدارة عدد من المنح الدراسية .

كما تعمل اليونسكو على تحسين وسائل الإتصال الفنية ، وتذليل العقبات التى تحول دون تبادل المعلومات دولياً ، فتنشط إلى إنتاج أدوات ملائمة لعلها تتمكن بذلك من تهيئة الصحافة والإذاعة والسينما لخدمة ما تصبو إليه من تفاهم دولى .

وتساهم اليونسكو فى برنامج المساعدة الفنية عن طريق دراسة التقدم الاقتصادى فى البلاد المختلفة .

فى كل ذلك تتوصل اليونسكو إلى تحقيق أغراضها عن طريق توفير الخبراء وإيفاد البعثات وتنظيم الدورات الدراسية وإجراء التجارب النموذجية المختلفة لتحسين النواحى المختلفة من التربية ، وتقديم الإعلانات وطبع النشرات والمؤلفات المختلفة .

هذا وتتعاون اليونسكو مع المؤتمرات الدولية التى تعنى ببحث المشاكل التى تدخل فى نطاق نشاطها . كما أنها تبادر بتوجيه الدعوة لعقد مثل هذه المؤتمرات . وعلى إثر ارفضاض المؤتمرات ، ودورات الدراسة واجتماعات الخبراء ، توجه اليونسكو إلى الدول الأعضاء التوصيات المختلفة ، تعرض فيها ما أسفرت عنه من نتائج ، وتقترح اليونسكو ، إبرام الاتفاقات الدولية[1] .

ولاشك أن عمل المنظمة يجب أن يبعد عن النطاق السياسى نظراً للأهداف الإنسانية التى تسعى إلى تحقيقها ، ولو أن البعض يتجه إلى القول باستخدام

---

(1) أقر المؤتمر العام عدة اتفاقات دولية منها اتفاقية تسهيل تبادل الادوات السمعية = البصرية ذات الطابع التعليمى واتفاقية استيراد المنشورات والأدوات التعليمية والعلمية والثقافية .

اليونسكو لفض الخلافات السياسية المتأصلة فى المجتمع الدولى (١) .

ثالثا : العضوية :

تنص المادة الثانية من ميثاق منظمة اليونسكو على أن العضوية فى اليونسكو (تتألف من ١٢٥ دولة) تشمل :

١ — الدول التى تتمتع بعضوية الأمم المتحدة تتمتع بالتالى بعضوية المنظمة .

٢ — كما تقبل عضوية الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة بناء على توصية المجلس التنفيذى وقرار المؤتمر العام بأغلبية الثلثين .

٣ — وللأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى الحق فى عضوية «بالاشتراك» ويصدر قرار قبولها بأغلبية ثلثى أعضاء المؤتمر العام الحاضرين والمشتركين فى التصويت بناء على طلب الدولة المشرفة على الإقليم . ويقوم المؤتمر العام بتحديد مدى الحقوق والالتزامات التى تتحمل بها هذه الأقاليم تجاه المنظمة (٢) .

---

(١) اقترح رئيس المجلس التنفيذى عام ١٩٤٩ قيام اليونسكو بفض النزاع بين الكتلة الشرقية والكتلة الغربية نظرا لامكان نجاحها حيث يخفق السياسيون ، وصرح الوزير الفرنسى بيدو بأن اليونسكو تنجح حيث تخفق الامم المتحدة . وقد أعلن الرئس ترومان عند موافقته على انضمام الولايات المتحدة لليونسكو فى يوليو ١٩٤٦ أن المنظمة :

"Summon to service in the cause of peace, the force of education radio and the printed word through which knowledge and ideas and science, learning, the creative art, and the agencies of the film, are diffused among mankind."

(١) حقوق والتزامات الأعضاء المشتركين : أصدر المؤتمر العام فى اجتماعه السادس قرارا حدد فيه الحقوق والالتزامات التى تقع على عاتق الأعضاء المشتركين ورد فيه ما يلى :

الحقوق :

١ — الاشتراك فى مناقشات المؤتمر العام وفروعه ولجانه مع حرمانها من التصويت .

٢ — الاشتراك (على قدم المساواة) مع الأعضاء الفعليين (مع حرمانها من التصويت) فى أعمال المؤتمر العام وفروعه ولجانه .

٣ — حق اقتراح الموضوعات فى الجدول المؤقت لاعمال المؤتمر العام .

٤ — طلب المنشورات ، والتقارير والوثائق .

=

فقد العضوية :

١ – الإيقاف : وتقرر المادة الثانية إعطاء الحق للأمم المتحدة فى طلب إيقاف الدول التى تتمتع بعضوية اليونسكو عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها إذا كانت قد أصدرت قراراً بإيقافها عن التمتع بحقوق العضوية ومزاياها فى الأمم المتحدة .

٢ – الفصل كما تقضى بحرمان الدولة من عضوية المنظمة إذا أصدرت الأمم المتحدة قراراً بفصلها .

٣ – الانسحاب : ولأعضاء اليونسكو الحق فى الانسحاب بشرط إخطار المدير العام وينفذ قرار الإنسحاب يوم ٣١ ديسمبر من السنة التالية للاخطار . ولا تأثير لقرار الإنسحاب على التزامات الدولة المالية تجاه المنظمة فى تاريخ الإنسحاب[1] .

رابعا – فروع منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والتعليم :

أولا : ١ – المؤتمر العام :

ويتكون من مندوبين عن كافة الدول الأعضاء . ويجتمع مرة كل سنتين على الأقل . وقد يجتمع فى اجتماعات استثنائية بناء على دعوة المجلس التنفيذى أو بناء

=

٥ ـ تعامل (على قدم المساواة) معاملة الاعضاء الفعليين فيما يتعلق بالحق فى الدعوة الى الاجتماعات غير العادية .

٦ ـ لهذه الاقاليم الحق فى تقديم المقترحات للمجلس التنفيذى وفى المعاونة فى أعمال لجانه المختلفة مع حرمانها من الحق فى حضور جلساته .

الواجبات :

يتحمل الأعضاء المشتركين بالتزامات الأعضاء الفعليين مع مراعاة وضعهم الخاص عند تحديد انصبتهم فى ميزانية المنظمة .

(١) تقوم الدولة المشرفة على أقاليم « العضو المشترك » بارسال خطاب الانسحاب .

على طلب ثلثى أعضائه . ويختص بوضع السياسة العامة المنظمة وتقرير برنامج العمل . ويقرر ميثاق المنظمة إعطائه الحق فى :

(ا) انتخاب أعضاء المجلس التنفيذى .
(ب) تعيين المدير العام .
(ج) النظر فى عضوية الدول الجديدة[1] .
(د) وضع برنامج عمل المنظمة[2] .
(هـ) التصويت على الميزانية والموافقة على اللوائح المالية ولوائح المستخدمين .
(و) وضع الاتفاقات والتوصيات لعرضها على الدول الأعضاء .

٢ — المجلس التنفيذى :

ويتكون من ٣٤ عضواً ينتخبهم المؤتمر العام . ولرئيس المؤتمر الحق فى حضور جلساته ويتمتع فيه برأى استشارى . ويجتمع المجلس التنفيذى مرتين فى العام على الأقل بين دورات المؤتمر العام .

ويكون انتخاب الأعضاء لمدة أربع سنوات على أن يقوم المؤتمر العام بانتخاب نصف أعضائه كل سنتين . وهو المسئول عن تنفيذ البرامج التى يضعها المؤتمر ، فيقوم :

(ا) تحضير جدول أعمال المؤتمر العام .
(ب) بالسهر على تنفيذ برنامج المنظمة .
(ج) بإصدار التوصية بقبول عضوية الأعضاء الجدد .
(د) كما يقوم بالترشيح لمنصب المدير العام .

---

(١) طبقا لاتفاقية الوصل بين الامم المتحدة وبين اليونسكو ، يجب العمل بتوصية المجلس الاقتصادى والاجتماعى اذا اوصى برفض طلب العضوية المقدم من دولة معينة .

(٢) وقد استقر الراى منذ عام ١٩٥٢ على انعقاده فى الدور العادى مرة كل سنتين بدلا من سنة .

٣ — السكرتارية :

وتتكون من المدير العام وعدد كبير من الموظفين . وبها خمس مكاتب إدارية وسبع إدارات الموظفين ، ومقر منظمة الثقافة والتربية والتعليم مدينة باريس .

ويقوم المؤتمر بتعيين المدير العام[1] ويكون ذلك لمدة ست سنوات وهو أكبر موظف إدارى بالمنظمة وأهم وظائفه هى :

١ — عرض مشروعات برامج عمل اليونسكو ونصوص الميزانية على المجلس التنفيذى .

٢ — تعيين موظفى الأمانة العامة والإشراف عليهم .

٣ — إرسال التقارير الدورية عن نشاط المنظمة للدول الأعضاء وللمجلس التنفيذى .

ثانياً : اللجان الوطنية :

ويعطى ميثاق اليونسكو أهمية خاصة للمنظمات الوطنية ويقضى بإنشاء مجموعة من اللجان الوطنية المختصة بتحقيق الاتصال بين المنظمات الوطنية الرئيسية المهتمة بمسائل الثقافة والتربية والتعليم وبين اليونسكو ، ويوكل إليها الإشراف على توحيد المجهودات الفردية داخل كل دولة عضو . وقد قامت غالبية الدول الأعضاء بإنشاء هذه اللجان الوطنية . وتمثل فيها الهيئات الحكومية والمنظمات الوطنية المهتمة بمشاكل التربية والأبحاث العلمية والثقافية . وأهم ما تقوم به هذه اللجان هو تحقيق إشراك هذه المنظمات فى تنفيذ عمل المنظمة ، وإسداء المشورة إلى حكوماتها المعينة ووفودها الوطنية لدى المؤتمر العام . كما تقوم بأعمال لجان الاتصال وتقدم المعلومات اللازمة التى تطلب منها .

---

(١) انظر Documents sur l'UNESCO, I ; Unesco 1958 ; MC 58 ; XIII ; I ; B.F.

وانظر أيضا ليونار ، ص ٤٦٧ .

هذا ونظراً لأن نشاط اليونسكو موجه أصلا لخدمة الشعوب المختلفة فإن هذه اللجان الوطنية تقوم بدور كبير فى سبيل تنفيذ برنامج المنظمة .

ولضمان تحقيق الاتصال المستمر بالهيئة ، قامت كثير من البلدان بارسال وفود دائمة فى مقرها بباريس . كما نجد من جهة أخرى أن المنظمة تتعاون مع المنظمات الدولية غير الحكومية المهتمة بميادين التربية والعلوم والثقافة وتتبادل المشورة معها . كما يستلم بعض هذه المنظمات المساعدات المالية من المنظمة .

خامسا : الوصل بين الامم المتحدة واليونسكو :

تنص المادة العاشرة من ميثاق المنظمة على الوصل بينها وبين الأمم المتحدة باتفاقية تعقد وفقاً لأحكام المادة ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة .وتقضى بضرورة موافقة المؤتمر العام على هذه الاتفاقيـــــة ، وضرورة النص على التعاون الصادق بين المنظمتين لتحقيق الأغراض المشتركة بينهما ، والاعتراف بمسئولية المنظمة فى ميادين اختصاصاتها . كما تقضى المادة الحادية عشر بضرورة تعاون اليونسكو مع المنظمات المتخصصة الأخرى التى تتداخل فى الاختصاص معها .

ولقد تم الربط بين المنظمة وبين الأمم المتحدة باتفاقية أقرها المؤتمر العام فى سنة ١٩٤٦ ، ووافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٤ ديسمبر ١٩٤٦ [١] .

سادسا : الطبيعة القانونية لليونسكو :

تتمتع منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والتعليم بحقوق وامتيازات الوكالات المتخصصة التى صدر بها قرار من الجمعية العمومية للأمم المتحدة . وقد

(١) U.N. Doc. A/77 ; Doc. A/77/Corr. 2.
وانظر ايضا Goodrich and Hambro ، المرجع السابق ص ٣٣٤ .

وافقت الجمهورية العربية المتحدة (مصر) على تطبيق أحكام هذه الاتفاقية على منظمة اليونسكو ، بتاريخ ٢٧ سبتمبر ١٩٥٤ .

المبحث الثالث

الوكالات المتخصصة الأخرى

وأنشئت الوكالة الدولية للطاقة الذرية عام ١٩٥٧ تحت رعاية الأمم المتحدة وهى تقدم تقارير سنوية إلى الجمعية العامة ، وإلى مجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى حسب الأحوال .

١ — الوكالة الدولية للطاقة الذرية :

خرجت الوكالة الدولية للطاقة الذرية إلى حيز الوجود فى ٢٩ يوليو عام ١٩٥٧ . وقدتمت الموافقة على قانونها فى ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٦ فى مؤتمر دولى عقد فى المقر الدائم للأمم المتحدة فى نيويورك . وأصبح هذا القانون نافذ المفعول عندما تم تقديم أوراق التصديق عليه من ثمانى عشرة دولة على الأقل من الدول الموقعة له من بينها ثلاث على الأقل من الدول الآتية: كندا وفرنسا والاتحاد السوفييتى والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية أما الاتفاقية التى تحدد صلات العمل بين الوكالة والأمم المتحدة فقد وافق عليها المؤتمر العام للوكالة فى ٢٣ أكتوبر عام ١٩٥٧ ، والجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٧ .

أغراضها :

أن تعمل على الاسراع والتوسع فى اسهام الطاقة الذرية فى خدمة السلام والصحة والرخاء فى جميع أنحاء العالم .

وأن تضمن أن أى مساعدة تقدمها أو تقدم بناء على طلبها أو تحت إشرافها لن تستخدم بحال من الأحوال فى أى غرض حربى .

وأن تعمل على تعزيز تنمية الطاقة النووية واستخدام النظائر المشعة فى الطب والزراعة والهيدرولوجيا والصناعة ، وفى نشر المعلومات العلمية والمهارات الفنية عن طريق المنح ، والدورات التدريبية ، والمؤتمرات والمطبوعات كما تعمل على توفير المعونة الفنية ، وعلى معالجة الجوانب القانونية للمخاطر النووية .

نظامها :

يتألف المؤتمر العام من جميع الدول الأعضاء فى الوكالة وينعقد فى دورة سنوية عادية ، وفى أى عدد من الدورات الخاصة كلما اقتضى الأمر ذلك ، وللمؤتمر العام أن يناقش أية مسألة داخلة فى النطاق الذى حدده قانون الوكالة .

أما مجلس الحكام فيتكون من خمسة وعشرين عضوا وهو ينهض بتنفيذ وظائف الوكالة . أما المدير العام فهو الرئيس الإدارى للوكالة ويقوم بتعيينه مجلس الحكام بموافقة المؤتمر العام لمدة أربع سنوات .

ومقر الهيئة الرئيسى جنيف بسويسرا .

٣ — منظمة الأغذية والزراعة :

وقد تأسست هذه الهيئة فى ١٦ أكتوبر عام ١٩٤٥ حين تم التصديق على دستورها فى كويبك .

أغراضها :

* رفع مستويات التغذية والمعيشة ، وضمان زيادة القدرة على الإنتاج وحسن توزيع جميع المواد الغذائية والزراعية من المزارع والغابات ومصائد الأسماك . وتحسين أحوال سكان الريف ، والأسهام بهذه الوسائل فى النهوض بشئون العالم الاقتصادية الآخذة فى الاتساع .

وهى إذ تضطلع بأعمالها هذه تعمل على تنمية موارد العالم من الماء والتربة .

وتشجع على إيجاد سوق عالمية ثابتة للمنتجات الزراعية . ومن الأنواع الأخرى من النشاط التي تقوم بها تبادل أنواع جديدة من النبات من مختلف أقطار العالم، ونشر طرق الزراعة الفنية في جميع بقاع الأرض ، ومكافحة الأمراض الوبائية التي تصيب الحيوان مثل الطاعون ، وتنمية واستخدام موارد البحر ، وتوفير المعونة الفنية في شتى الميادين مثل التغذية ، ومقاومة تآكل التربة ، وإعادة غرس الغابات ، وهندسة الري ، ومنع فساد الأغذية المحفوظة وإنتاج الأسمدة .

ولقد بدأت الحملة العالمية للتحرر من الجوع في أول يناير ١٩٦٠ ، إسهاما هاما لتحقيق أهداف عقد التنمية للأمم المتحدة ـ وكان من المقرر في الأصل أن تستمر الحملة مدة خمس سنوات ، ولكن تقرر فيما بعد أن تمتد إلى فترة غير محددة . . وتسمى الحملة ، في ظل منظمة الأغذية والزراعة وبالتعاون مع الحكومات والأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والمنظمات غير الحكومية إلى خلق وعي عالمي لمشكلات الجوع وسوء التغذية ، كما أنها تحث على مكافحتها . وتعمل لجان وطنية في نحو ٧٥ بلدا فتقوم بنواحي نشاط تحقيقا لأهداف الحملة .

نظامها :

المؤتمر : يتألف من مندوب واحد لكل دولة عضو . ويجتمع المؤتمر مرة كل سنتين ليحدد سياسة المنظمة ويقر ميزانيتها .

المجلس : يتألف من مندوبي ٢٧ دولة ينتخبهم المؤتمر ويعمل المجلس باسم جميع الدول الأعضاء ويكون مسئولا أمام المؤتمر ، وهو يعمل بمثابة مجلس إدارة للمنظمة بين دورات انعقاد المؤتمر .

المدير العام : تعاونه هيئة دولية من الموظفين .

ومقر المنظمة في روما .

٣ — منظمة الصحة العالمية :

وافق مؤتمر الصحة العالمي — الذي عقده بنيويورك المجلس الاقتصادي

والاجتماعى — على دستور الهيئة فى ٢٢ يوليو سنة ١٩٤٦ . وفى ٧ أبريل سنة ١٩٤٨ خرجت المنظمة إلى حيز الوجود عندما صدقت على دستورها الدولة السادسة والعشرون من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة .

أغراضها :

أن تبلغ بجميع الشعوب أرفع مستوى صحى مستطاع .

وخدماتها على أنواع ثلاثة . خدمات ذات صبغة عالمية ، ومعاونة شتى البلدان ، وتشجيع البحوث الطبية . أما خدماتها التى تفيد جميع البلدان فتتضمن نشر المعلومات يوميا عن تفشى الجدرى ، والطاعون والكوليرا وغير ذلك من الأوبئة الخطيرة على الصعيد الدولى ، وكذلك نشر القائمة الدولية لأسباب الأمراض والإصابة والوفاة التى تبنى عليها معظم الأمم احصاءاتها الصحية — أما المعاونة التى تقدم إلى كل بلد على حدة ، بناء على طلب منها ، فتشتمل ، على سبيل المثال المنح للدراسة فى الخارج ، والمساعدة لاستئصال الملاريا ، والمعونة للنهوض بالخدمات الخاصة مثل تلك المتعلقة بالصحة العقلية . . ومن بين الأنشطة التى تقوم بها لتشجيع البحوث الطبية تقوم منظمة الصحة العالمية ببحوث عن السرطان وأمراض القلب تتولاها على نسق واحد فى شتى البلدان . كما نظمت شبكة دولية من المعامل التى تحدد أسباب الأمراض ، وتعمل على تحسين الاتصال ، وتدريب القائمين بالبحوث .

نظامها :

جمعية الصحة العالمية : تتألف من ممثلين لجميع الدول الأعضاء . تجتمع سنويا وهى التى ترسم سياسة المنظمة .

مجلس تنفيذى : مؤلف من ممثلين لأربعة وعشرين عضواً تنتخبهم جمعية الصحة العالمية ، ويجتمع مرتين على الأقل فى السنة ، وهو الإدارة التنفيذية لهذه الجمعية .

أمانة عامة : يقوم على رأسها مدير عام يستعين بمن يلزم من الموظفين الفنيين والإداريين .

مقر الهيئة : قصر الأمم بجنيف فى سويسرا .

٤ — البنك الدولى للإنشاء والتعمير :

أنشىء فى ٢٧ ديسمبر عام ١٩٤٥ حين تم توقيع ثمان وعشرين دولة على مواد الإتفاق الذى وضع فى مؤتمر بريتون وودز فى يوليو ١٩٤٤ .

أغراضه :

يعاون على تعمير بلاد الدول الأعضاء ونهوضها بتيسير استثمار رأس المال فى أغراض الإنتاج .

ويحث على استثمار الأموال الأجنبية الخاصة ، وإذا لم يكن رأس المال الخاص ميسوراً بشروط معقولة فإن البنك يكمل الأموال الخاصة المستثمرة بقروض يقدمها لأغراض الإنتاج ، ويأخذها من رأس ماله أو من الأموال التى يحصل عليها أو من موارده الأخرى .

ويشجع نمو التجارة الدولية نموا متوازنا ، والاحتفاظ بالتوازن فى موازين المدفوعات وذلك بتشجيع استثمار الأموال الدولية فى النهوض بموارد الإنتاج فى الدول الأعضاء فى البنك الدولى .

ويقرض البنك أموالا لتنمية التسهيلات الاقتصادية . وهو إذ يقوم بذلك يتيح استخدام رؤوس الأموال الدولية لأغراض الإنتاج . وقد تمنح القروض إلى الدول الأعضاء أو إلى الأقاليم التابعة لها من الناحية السياسية أو إلى المؤسسات الاقتصادية الخاصة فى هذه الأقاليم ، ولا بد من ضمان الحكومة المعنية إذا كان المقترض ليس حكومة من الحكومات ، ولا تقتصر المعونة التى يبذلها البنك على منح القروض بل يقدم معونة فنية متعددة الأنواع للدول الأعضاء .

نظام البنـك :

مجلس المحافظين : تعين كل دولة من الدول الأعضاء فى البنك محافظا و نائبا له و يتكون المجلس من هؤلاء المحافظين ، وتتركز فيه جميع سلطات البنك . ويجتمع هذا المجلس كل عام عادة .

المديرون التنفيذيون : وتعين الدول الأعضاء صاحبة النصيب الأكبر من الأسهم خمسة منهم ، أما الآخرون (خمسة عشر) فينتخبهم المحافظون الممثلون للأعضاء الباقين . وقد منح مجلس المحافظين المديرين التنفيذيين جميع السلطات المخولة للبنك الدولى عدا السلطات التى نصت مواد الاتفاق على أن تظل من اختصاص مجلس المحافظين .

الرئيس : يختاره المديرون التنفيذيون وتعاونه هيئة دولية من الموظفين ، وهو رئيسها ورئيس المديرين التنفيذيين بحكم منصبه . ومع أنه يتلقى توجيهات مجلس المديرين التنفيذيين فى الشئون المتعلقة بسياسة البنك العامة إلا أنه مسئول عن سير العمل فى البنك وعن تنظيم موظفيه وتعيينهم وفصلهم .

مقر البنك : واشنطن — الولايات المتحدة الأمريكية .

٥ — هيئة التنمية الدولية :

يصطلع البنك الدولى بإدارة هيئة التنمية الدولية وهى وكالة إقراض جديدة ظهرت إلى حيز الوجود فى ٢٤ سبتمبر عام ١٩٦٠ . وعضوية هذه الهيئة مفتوحة لكل الدول الأعضاء فى البنك الدولى .

أغراضها :

تحقيق التنمية الاقتصادية ، وزيادة الإنتاج ، ومن ثم رفع مستويات المعيشة فى مناطق العالم النامية التى تدخل فى نطاق عضويتها ، وذلك بتقديم الأموال

لمجابهة حاجاتها الهامة من أجل التنمية ، بشروط أكثر مرونة وأقل عبئاً على ميزانية المدفوعات من شروط منح القروض التقليدية .

وهكذا تنهض الهيئة بأهداف التنمية التي يقوم بها البنك الدولي وتدعم نشاطه. وقد بلغ مجموع القروض التي ارتبطت بها الهيئة ، حتى ديسمبر ١٩٦٥ ، لتسعة وسبعين قرضاً للتنمية فى ثلاثين بلداً .

جهازها :

مجلس محافظي الهيئة ومديروها التنفيذيون يشغلون نفس الوظائف فى البنك ويتولون سلطاتهم فى الهيئة بحكم وظائفهم فى البنك الدولى . ويعمل رئيس البنك بحكم منصبه رئيساً لهيئة التنمية الدولية ورئيساً لمجلس المديرين التنفيذيين فيها وليس للهيئة جهاز مستقل من الموظفين وإنما عين موظفو البنك الدولى للعمل فى الهيئة بالتعاقب ودون مكافأة إضافية .

ومقر الهيئة هو نفس مقر البنك الدولى .

٦ — ومؤسسة التمويل الدولية :

أنشئت هذه المؤسسة فى شهر يوليو عام ١٩٥٦ ، وأصبحت وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٧ . ومع أنها مرتبطة بالبنك الدولى للإنشاء والتعمير ارتباطاً وثيقاً إلا أن المؤسسة تعتبر هيئة مستقلة كما أن أموالها منفصلة عن أموال البنك الدولى .

أغراضها :

تحقيق التقدم الاقتصادى بتشجيع قيام المشروعات الإنتاجية الأهلية فى الدول الأعضاء فيها وبخاصة فى الدول التى لم تستكمل بعد أسباب نهضتها الاقتصادية .

وتحقق المؤسسة هذا الغرض عن طريق :

— استثمار أموالها فى المشروعات الإنتاجية الأهلية بالتعاون مع أصحاب رؤوس الأموال الخاصة — وبدون ضمان من الحكومات — فى الأحوال التى تتوافر فيها رؤوس أموال خاصة كافية وبشروط معتدلة .

— والعمل كجهاز لتجميع فرص الاستثمار ، ورأس المال الخاص (الأجنبى والقومى) والخبرة الإدارية .

وفى ديسمبر ١٩٦٥ ، بلغ عدد المشروعات الاستثمارية التى قامت بها ١١٢ مشروعا بلغت تكاليفه ١٥٠ مليون دولار ، فى ٣٤ بلداً .

نظامها :

يتولى جميع السلطات مجلس المحافظين الذى يتكون من محافظى البنك الدولى ونوابهم الذين يمثلون فى الوقت نفسه الدول الأعضاء فى المؤسسة .

ومجلس المديرين ويتألف من المديرين التنفيذيين للبنك الذين يمثلون الأقطار المنتمية أيضاً لعضوية مؤسسة التمويل الدولية فى المؤسسة . ويشرف هذا المجلس على السير العام لعمليات المؤسسة . ويعمل رئيس البنك الدولى كرئيس لمجلس المديرين فى المؤسسة .

ويعين المجلس رئيس المؤسسة .

ومقر المؤسسة واشنطون بالولايات المتحدة .

٧ — صندوق النقد الدولى :

أنشىء فى ٢٧ ديسمبر عام ١٩٤٥ حين صدق على اتفاقية بريتون وودز ممثلو الدول التى بلغت أنصبتها ٨٠ فى المائة من موارد الصندوق .

أغراضه :

تشجيع التعاون النقدى الدولى وتوسيع التجارة الدولية .

العمل على تثبيت وتنسيق نظم التعامل والتبادل بين الأعضاء ومنع التنافس فى تخفيض العملة .

المعاونة على قيام نظام مرن للدفع ييسر للأعضاء عقد الصفقات فيما بينهم . والمساعدة فى إلغاء القيود على العملات الأجنبية وهى القيود التى تعطل التجارة العالمية .

وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف يبيع الصندوق النقد الأجنبى إلى الأعضاء تشجيعا للتجارة الدولية ، ويبذل المشورة للحكومات بشأن المشكلات المالية . وقد اقترح الصندوق تدابير ترمى إلى الحد من التضخم ، كما قدم مقترحات فيما يتصل بالاستثمار والائتمان المصرفى ومصروفات الدول وفرض الضرائب . كما سعى حثيثا لاتخاذ تدابير مالية تحد من الحاجة إلى فرض القيود على تبادل النقد الأجنبى . أما فى البلاد التى أدركت تحسنا ملحوظا فى احتياطى النقد فقد دعا الصندوق إلى تخفيض القيود المفروضة على الاستيراد .

نظامه :

مجلس المحافظين : تعين كل دولة من الدول المنضمة للصندوق محافظا ونائبا يحل محله فى غيابه ، ويتكون المجلس من هؤلاء المحافظين . وتتركز سلطات الصندوق فى هذا المجلس وله أن يمنح المديرين التنفيذيين أية سلطة من سلطاته عدا قبول الأعضاء ووقف عضويتهم ، والموافقة على تغيير أنصبتهم أو تعديل قيمة عملاتهم ، وتقرير توزيع الدخل الصافى للصندوق وتقرير تصفيته .

المديرون التنفيذيون : وتعين الدول الأعضاء صاحبة الأنصبة الكبرى

خمسة منهم أما الآخرون (وعددهم خمسة عشر) فينتخبهم المحافظون الممثلون للأعضاء الباقين . وهم مسئولون عن إدارة العمليات المالية التى يقوم بها الصندوق.

مدير إدارى : وينتخبه المديرون التنفيذيون ، وهو بحكم منصبه رئيس موظفى الصندوق .

ومقر الصندوق واشنطون .

٨ ـ المنظمة الدولية للطيران المدنى :

أنشئت فى ٤ أبريل ١٩٤٧ بعد أن صدقت ست وعشرون دولة على الاتفاق الدولى للطيران المدنى الذى أقره مؤتمر شكاغو للطيران المدنى الدولى فى عام ١٩٤٤ .

أغراضها :

· تدرس مشاكل الطيران المدنى الدولى ، وتقرر النظم واللوائح الدولية للطيران المدنى ، وتعزز تطوير وتخطيط النقل الجوى الدولى .

وتشجع منظمة الطيران استخدام وسائل الأمان ، ولوائح موحدة للطيران وإجراءات مبسطة على الحدود الدولية ، كما تشجع استعمال المعدات والوسائل الفنية الحديثة . وهكذا استطاعت المنظمة بالتعاون مع الدول الأعضاء أن تنشىء نظاما لخدمات الأرصاد الجوية ، والاشراف على حركة الطيران والمواصلات وموجات الراديو ، وهيئة البحث والانقاذ وسائر الوسائل التى تكفل السلامة والأمان للطيران الدولى ، وتساعد المنظمة الدول النامية ، عن طريق المعونة الفنية ، على إنشاء خدمات النقل الجوية وتدريب الموظفين اللازمين . وقد تمكنت من أن تبسط إجراءات الجمارك والهجرة ولوائح الصحة العامة التى تطبق على النقل الجوى الدولى تبسيطا كبيرا . والمنظمة مسئولة عن وضع

الاتفاقات الخاصة بقانون الطيران الدولى كما أنها معنية بالكثير من النواحى الاقتصادية المرتبطة بالنقل الجوى الدولى .

نظامها :

الجمعية العامة وتتألف من مندوبى الدول الأعضاء . وتعقد اجتماعها مرة على الأقل كل عام . وهى التى تقرر الإجراءات المالية وتنظر فى المسائل التى يحيلها عليها المجلس .

المجلس : ويتكون من مندوبى سبع وعشرين دولة تنتخبها الجمعية العامة . والمجلس هو الجهاز التنفيذى للهيئة ، فهو الذى ينفذ توجيهات الجمعية العامة ويدير ميزانية المنظمة .. وهو ينشىء الدساتير الخاصة بالملاحة الجوية الدولية ، ويجمع ويفحص وينشر المعلومات الخاصة بالملاحة الجوية ، ويجوز له ، بناء على طلب من الدول الأعضاء المعنية ، أن يكون بمثابة محكمة للفصل فى أى نزاع يتعلق بالملاحة المدنية الدولية .

وينتخب المجلس رئيسه . الأمين العام : وهو الذى يعين هيئة الموظفين ويباشر نشاط المنظمة .

ومقر المنظمة : فى مبنى الطيران الدولى – مونتريال – كندا .

٩ – اتحاد البريد العالمى :

أنشىء فى أول يوليو سنة ١٨٧٥ بناء على اتفاق البريد الذى عقد فى برن فى ٩ أكتوبر عام ١٨٧٤ .

غرضه :

أن يضم جميع الدول الأعضاء فى إقليم بريدى واحد لتبادل الوسائل بقصد

تنظيم وسائل الخدمة البريدية المختلفة وتحسينها . وتقوية أواصر التعاون الدولى فى هذا الميدان .

وهكذا يتعهد كل عضو بنقل البريد الخاص بالدول الأعضاء الأخرى بخير الوسائل التى يستخدمها فى نقل البريد الخاص ببلاده .

والنشاط الأساسي للاتحاد هو العمل على أن يهيء الخدمات البريدية المختلفة التى تقوم بها إدارات البريد فى الدول الأعضاء به .

ويتيح اتفاق البريد العالمى وغيره من تشريعات الاتحاد الدولى تأدية التبادلات البريدية الدولية وفق مبادىء و نظم مقننة إلى حد بعيد .

نظامه :

مؤتمر البريد العالمى : ويتألف من جميع الأعضاء وينعقد عادة مرة كل خمس سنوات ليراجع اتفاق البريد العالمى والاتفاقات الفرعية بناء على اقتراحات تتقدم بها الدول الأعضاء .

ويجوز كذلك دعوة المؤتمر إلى اجتماع غير عادى إذا طلب ذلك ثلثا الأعضاء .
المجلس التنفيذى : يتألف من سبعة وعشرين عضوا ينتخبهم المؤتمر العالمى على أساس التوزيع الجغرافى العادل ، ويتصل المجلس اتصالا وثيقا بادارات البريد، وله سلطة الإشراف على المكتب ، ويكفل علاقات عمل مع الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات ، ويقدم المشورة كلما طلب إليه ذلك . ويجرى البحوث ويرفع اقتراحاته إلى المؤتمر .

لجنة استشارية للبحوث البريدية : تشترك فيها جميع الدول الأعضاء ، وتجرى الأبحاث وتقدم المشورة فى النواحى الفنية والإدارية والاقتصادية المرتبطة بالخدمات البريدية . وهناك لجنة توجيهية : تتألف من ستة وعشرين عضوا ، وتجتمع مرة كل عام لتقرير وتنسيق الخطط التنفيذية للجنة .

المكتب الدولى : وهو بمثابة سكرتارية دائمة للاتحاد . وظيفته تنسيق المعلومات ونشرها ومعاونة الدول بما يتجمع لديه من معلومات على تصفية الحسابات الخاصة بالمراسلات المتبادلة بينها .

ومقره : برن — سويسرا .

١٠ — الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية :

تأسس الاتحاد الدولى فى باريس عام ١٨٦٥ باسم اتحاد التلغراف الدولى، ثم أطلق عليه اسم الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية فى عام (١٩٣٤) بعد أن حل الاتفاق الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية الذى تم إقراره فى مدريد عام ١٩٣٢ محل اتفاقات التلغراف والراديو التى كانت موجودة آنذاك . وقد أعيد تنظيم الاتحاد عام ١٩٤٧ ، وأبرم اتفاق بينه وبين الأمم المتحدة أصبح الاتحاد بمقتضاه وكالة متخصصة للمواصلات .

أغراضه :

تنمية التعاون الدولى لخدمات التلغراف والتليفون والراديو والعمل على تقدمها والتوسيع فى استعمال الجمهور لها بأقل نفقة ممكنة .

ويعنى الاتحاد بنوع خاص بتوزيع موجات الراديو وتسجيل الذبذبات ، وتنسيق الجهود للقضاء على التداخل الضار بين محطات الراديو،وتشجيع التعاون فى سبيل خفض أجور هذه المواصلات إلى أقل مستوى يتلاءم وما يجب أن يكفل لها من كفاية ، ويقوم أيضا باتخاذ الإجراءات التى تكفل سلامة الحياة عن طريق التعاون بين هذه المواصلات . ويدرس معلومات تتصل بشئون المواصلات السلكية واللاسلكية ويجمعها وينشرها ويتقدم بتوصياته فى هذا الشأن .

نظامه :

المؤتمر المفوض : وهو الهيئة العليا فى الاتحاد ، ويجتمع عادة كل خمس سنوات .

المؤتمرات الإدارية : وتجتمع عادة فى زمان اجتماع المؤتمر المفوض وفى مكانه .

المجلس الإدارى : مؤلف من خمسة وعشرين عضواً من أعضاء الاتحاد ينتخبهم مراعيا فى انتخابهم التمثيل الجغرافى المتكافىء . يجتمع المجلس عادة مرة كل عام ولكن يجوز أن يجتمع أكثر من مرة إذا رأى ضرورة للاجتماع أو إذا طلب ذلك ستة من أعضائه ، وينوب المجلس عن المؤتمر فى الفترة الواقعة بين دورات المؤتمر ، وله حق الموافقة على الميزانيات السنوية وتنسيق أعمال الاتحاد مع المنظمات الدولية الأخرى .

الأمانة العامة : يرأسها أمين عام .

وللاتحاد أيضا مجلس دولى لتسجيل الذبذبات ، ولجنة استشارية للتلغراف والتليفون ولجنة استشارية للراديو .

مقره — جنيف — سويسرا .

١١ — المنظمة العالمية للارصاد الجوية :

تم إقرار الاتفاق الخاص بالمنظمة فى المؤتمر الثانى عشر لمديرى المنظمة الدولية للأرصاد الجوية الذى عقد بمدينة واشنطن فى شهرى سبتمبر وأكتوبر عام ١٩٤٧ وقد أصبح نافذ المفعول فى ٢٣ مارس عام ١٩٥٠ .

أغراضها

تسهيل التعاون لإنشاء شبكة من المحطات لرصد أحوال الأرصاد الجوية ، أو الحصول على معلومات عن الجغرافيا الطبيعية المتصلة بالرصد الجوى ، وتشجيع إنشاء مراكز لتأدية الخدمات بالأرصاد الجوية .

العمل على إنشاء وسائل لتبادل المعلومات عن الأحوال الجوية على وجه السرعة .

توحيد نشرات الأرصاد الجوية والعمل على إذاعة هذه النشرات والإحصاءات بطريقة منتظمة .

تشجيع استخدام علم الأرصاد الجوية فى ميادين الطيران والملاحة والزراعة ومظاهر النشاط البشرى الأخرى .

تشجيع البحث والتدريب فى ميدان الأرصاد الجوية والمعاونة فى تنسيق النواحى الدولية لهذا البحث والتدريب .

وتعمل المنظمة على تبادل تقارير الطقس على المستوى الدولى ، وتعاون البلاد على إنشاء الخدمات المتعلقة بالأرصاد الجوية ، أو تحسين تطبيق الأرصاد الجوية والهيدرولوجيا على مشروعاتها الخاصة بالتنمية الإقتصادية وعلى زيادتها وقد أوصت المنظمة بإنشاء « ساعة الطقس العالمية » على أساس الأقمار الصناعية ، وإنشاء شبكة من المراكز العالمية والإقليمية ، كما أعدت برنامجا دوليا للبحوث الخاصة بالأرصاد الجوية فى ضوء تطورات الفضاء الخارجى .

نظامها :

المؤتمر العالمى للأرصاد الجوية : يشترك فيه رؤساء إدارات الأرصاد الجوية فى جميع الدول الأعضاء . ويجتمع مرة على الأقل كل أربع سنوات . ويضع المؤتمر اللوائح الفنية المنظمة لإجراءات الأرصاد الجوية ووسائلها ، كما يقرر السياسة العامة .

اللجنة التنفيذية : وهى من واحد وعشرين عضوا وتشرف على تنفيذ قرارات المؤتمر ، وتعد الدراسات ، وتضع التوصيات بشأن المسائل التى تتطلب إجراءات دولية ، وتزود الدول الأعضاء بالمعلومات الفنية وتبذل لها العون والمشورة . وتجتمع اللجنة على الأقل مرة كل عام .

وهناك ست منظمات إقليمية للمنظمة تقع فى (أفريقيا ، وآسيا ، وأمريكا الجنوبية ، وأمريكا الشمالية والوسطى ، وأوربا ، وجنوب غربى المحيط الهادى)

السكرتارية : ويتولى رئاستها أمين عام .

ومقرها — جنيف — سويسرا .

١٢ — المنظمة الاستشارية البحرية للحكومات :

وضع ممثلو خمس وثلاثين دولة الاتفاق الخاص بالمنظمة فى مؤتمر الأمم المتحدة البحرى الذى عقد فى جنيف ، وفتح باب توقيع هـذا الاتفاق فى ٦ مارس عام ١٩٤٨ . وأصبح الاتفاق نافذ المفعول فى ١٧ مارس عام ١٩٥٨ عندما صدقت عليه إحدى وعشرون دولة من بينها سبع دول على الأقل تبلغ حمولة سفن كل منها مليون طن على الأقل .

أغراضها :

تهيئة جهاز للتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومات فيما يتصل بالمسائل الفنية ، الخاصة بالملاحة البحرية .

ضمان اتخاذ أفضل الوسائل الكفيلة بتأمين السلامة فى البحار ، وتأمين الملاحة ، فى ضوء التبعة التى تقع على اللجنة لتأمين السلامة فى البحار .

الحث على إزالة إجراءات التفرقة فى المعاملة والقيود التى تضعها الحكومات فى طريق الملاحة .

النظر فى المسائل الخاصة بالإجراءات القائمة على قيود تعسفية لبعض شركات الملاحة .

النظر فى أى أمر يتعلق بالملاحة قد تحيله إليها أية منظمة أو وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة .

وتعمل المنظمة أيضا على إعداد الاتفاقات والمعاهدات الدولية فى شئون الملاحة وتقوم بأعمالها هذه بصفة استشارية .

نظامها :

الجمعية العامة : مؤلفة من جميع الدول الأعضاء فى المنظمة ، وتجتمع مرة كل سنتين وهى التى ترسم السياسة العامة لها .

المجلس :

ويقوم بجميع وظائف الجمعية فيما بين دورات انعقادها مجلس إلا أنه لاينظر فى اقتراح قواعد تأمين الملاحة البحرية على الدول الأعضاء . ويتألف المجلس من ستة عشر عضوا ، ثمانية منهم يمثلون الدول المعنية بتوفير خدمات ملاحية دولية وثمانية يمثلون الدول التى تهتم بالتجارة البحرية الدولية .

لجنة تأمين الملاحة : وهى التى توصى الدول الأعضاء بوضع قواعد لتأمين الملاحة . وتتكون هذه اللجنة من أربعة عشر عضوا تنتخبهم الجمعية العامة للهيئة من بين الدول الأعضاء التى تعنى عناية كبيرة بتأمين الملاحة على أن يكون من بينهم ثمان على الأقل من الدول التى تملك أكبر عدد من السفن .

السكرتارية : وتتألف من أمين عام . وسكرتير للجنة تأمين الملاحة . وعدد من الموظفين تقرره المنظمة حسب احتياجاتها .

ومقر المنظمة لندن .

١٣ — الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة :

عندما وضعت الخطط الخاصة بانشاء وكالات متخصصة لمعالجة المشكلات الاقتصادية كان ميدان التجارة الدولية ضمن ما تضمنته هذه الخطط ، وذلك لأن ذكريات القيود التى كانت مفروضة على التجارة فى عام ١٩٣٠ والأعوام

التالية له كانت ما تزال حية فى أذهان واضعى الخطط ، الذين قدروا كذلك الحاجة إلى إيجاد نوع من أنواع الرقابة الدولية تكون مهمتها منع الإجراءات التعسفية فى التجارة التى كانت مستخدمة من قبل . وكان الاعتقاد السائد هو أن إنشاء وكالة متخصصة للتجارة الدولية سيساعد على تنمية التجارة العالمية وتوسيع نطاقها ، وسيؤدى إلى رفع مستويات المعيشة فى العالم .

وفى سبيل مواجهة هذه الحاجة تم وضع مشروع ميثاق منظمة التجارة الدولية فى عام ١٩٤٨ ، ولكن الميثاق المعروف باسم ميثاق هافانا طرح جانبا بعد أن وضح أن الدول التجارية الكبرى لن تصادق عليه .

ومع ذلك فقد تحقق نجاح ملموس فى ميدان التجارة الدولية عن طريق تنفيذ معاهدة التجارة الدولية التى تبنتها فى عام ١٩٤٧ حكومات الدول التى كانت تعمل إذ ذاك فى وضع ميثاق مؤسسة التجارة الدولية وأصبحت هذه المعاهدة الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (الجات) نافذة المفعول فى أول يناير ١٩٤٨ .

والاتفاقية تقدم « خطا للسير » فى كل ما يختص بالتجارة الدولية ، كما تهيء جهازا لتخفيض الرسوم الجمركية وتثبيتها ، وللتشاور فى مشكلات التجارة على نحو منتظم . وتنص الاتفاقية على الاقلال من الحواجز التى تعوق عمليات التبادل عن طريق المفاوضات المتعددة الأطراف الخاصة بالتعريفة . والجداول الموضوعة للتعريفة هى جداول « ملزمة » ، بمعنى أنه لا يمكن زيادتها ، وهى مرفقة بالاتفاقية ، وتعتبر جزءا مكملا لها . ولا يجوز من حيث المبدأ فرض قيود كمية على الواردات ولكن توجد بعض الاستثناءات وبخاصة فيما يتعلق بمصاعب ميزان المدفوعات .

والمرونة هى السمة الرئيسية فى تطبيق قواعد الاتفاقية ويجوز للأعضاء بصفة مؤقتة ألا يلتزموا بالقواعد العامة بعد تحديد التنازلات وإقرار الضمانات بالإضافة إلى الاستثناءات التى نصت عليها الاتفاقية نفسها . ومن هنا نشأ نظام للتشاور الدولى وتسوية الخلافات ، كما خرجت إلى الوجود مجموعة من القرارات

والتوصيات . وأصبحت الاجتماعات الدورية للأطراف المتعاقدة والأجهزة الفرعية منبرا معترفا به لمناقشة كثير من جوانب السياسة التجارية .

ومنذ عام ١٩٥٨ تركز كثير من عمل الاتفاقية على حاجة البلدان النامية لزيادة أرباحها من الصادرات وللحد أو استئصال الحواجز التى تقف فى وجه صادراتها وفى سبيل هذا الهدف أنشئت برامج خاصة فى عام ١٩٦٣ ، كذلك أقرت فى عام ١٩٦٥ مواد إضافية فى الاتفاقية تحدد أهداف الأعضاء والتزاماتهم فيما يتعلق بالتجارة والتنمية .

وفى عام ١٩٦٤ أنشىء المركز الدولى للتجارة فى نطاق سكرتارية الاتفاقية ، وذلك لتزويد البلاد النامية بالمعلومات المتعلقة بأسواق التصدير والتسويق ، ولمعاونتها على تنمية الوسائل الفنية لتشجيع الصادرات ، ولتدريب العاملين اللازمين لهذا الغرض .

ولقد عقدت الأطراف المتعاقدة خمسة مؤتمرات رئيسية كان من نتيجتها أن خفضت التعريفات أو ثبتت فى عشرات الآلاف من المواد التى تدخل السوق العالمية ، وافتتح المؤتمر السادس المعروف باسم (حلقة كيندى) فى جنيف عام ١٩٦٤ ، لتخفيض الحواجز التجارية على جبهة عريضة ، وواصل انعقاده خلال عام ١٩٦٥ وعام ١٩٦٦ .

وتدير الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة هيئة سكرتارية يرأسها سكرتير عام ومقر المنظمة : جنيف — سويسرا .

الفصل الثالث

المبحث الأول

الشخصية القانونية

أولا : الشخصية القانونية :

يطلق لفظ الشخصية القانونية على العلاقة التى تقوم بين نظام قانونى معين وبين الأشخاص الذين يتمتعون بالحقوق التى يقررها والالتزامات التى تصدر عنه . وأشخاص أى نظام قانونى معين هم المخاطبون بأحكامه ، ولذلك ترتبط الشخصية القانونية بالشخص المخاطب بالقاعدة القانونية ، التى يقررها النظام القانونى ، وتسمح له بممارسة الحقوق المقررة والإلتزام بالأحكام الآمرة .

ولا يخفى أن معنى لفظ « الشخص القانونى » يختلف تبعاً لوجهة النظر التى يتخذها الباحث أساساً لبحثه . إلا أن المعنى القانونى الذى يرتبه اللفظ — وكما سبق لنا القول — هو سلطة القيام بعمليات ترتب عليها القواعد القانونية الآثار القانونية اللازمة كما تشمل إعطاء الشخص القانونى أهلية التمتع بالحقوق . وبمعنى آخر حرية التصرف داخل النطاق القانونى المعين .

والقواعد القانونية التى يقررها نظام معين هى التى تقوم بتحديد الأشخاص المخاطبين بأحكامه . وتطبيقاً لهذه القاعدة تقوم القواعد القانونية الدولية بتعيين الأشخاص الذين توجه إليهم أحكام القانون الدولى[1] . ونظراً لعدم وجود المشرع فى المجتمع الدولى ، يقع على الدول عبء وضع القواعد القانونية الدولية كما أنها تخاطب ، وفى نفس الوقت ، بأحكامها . وتقوم الدول بوضع

---

(١) ارجع الى Akzin : Les problèmes fondamentaux du droit international, thèse, Paris, p. 123.
George Chklaver : Les idées du Prof. Burckhardt sur le droit des gens, Revue de droit int. pub., 1927, I, p. 422.

القواعد الدولية عن طريق الاتفاقات المختلفة التي تشترك فيها بملء حريتها ، كما تلتزم بالتالي باحترامها تطبيقاً للقاعدة الأساسية ، العقد شريعة المتعاقدين . Pacta sunt servanda

وننبه هنا أن الدول حرة في تقرير التزاماتها ، وأي قيود ترد على هذه الحرية لا تلزم الدول ، إلا إذا قبلتها وارتضت اتباعها . فالدولة هي التي تسمح بإيراد القيود على حريتها في التصرف ، وتحتفظ الدول خارج هذا النطاق ، بمطلق سيادتها وحريتها . ونخلص من ذلك أن القواعد الدولية تفترض مساهمة أكثر من دولة في وضعها ، أي تفترض وجود جماعة تتقيد بالأحكام التي تقوم بوضعها الوحدات المختلفة لها .

ونرتب على ذلك أن الدولة أساساً هي التي تقوم بوضع القواعد القانونية الدولية في نفس الوقت الذي تخضع فيه لأحكامها [1] . والغرض الأصلي الذي تستهدفه هذه القواعد هو إقرار السلم والنظام بين هذه الجماعات التي لا تحكمها سلطة عليا . وبدلا من أن تقوم كل دولة — بمفردها — بإيجاد الحلول لمشاكلها السياسية والاقتصادية ، اتفقت على إنشاء هيئات تقوم بمباشرة موضوعات معينة نيابة عن الدول المشتركة ، وتلتزم الأخيرة بالنتائج والآثار الناتجة عنها . واتفق على أن تمارس هذه الهيئات إرادة واحدة بدلا من مجموعة من الإرادات المختلفة للدول الأعضاء فيها . ونتج عن ذلك تمتع هذه الهيئات بسلطات واسعة للقيام بمجموعة العمليات التي اختصت بها طبقاً لمواثيقها . والتسلسل المنطقي قضى بإسباغ وصف الشخصية القانونية على هذه الهيئات لتمكينها من مباشرة نشاطها وتحقيق الأهداف الواردة في مواثيقها التأسيسية .

ولاشك أن تمتع هذه الهيئات الجديدة بحرية التصرف وبالتالي « بالشخصية القانونية » في النطاق الدولي مما يتعارض أساساً مع مبدأ سيادة الدولة . ونحن

(١) ارجع الى رسالة الدكتور عائشة راتب « الفرد والقانون الدولي » ١٩٥٥ ص ١٦ .

نرى عدم التعارض بين المبدأين : فمبدأ السيادة لم يعد يعبر فى العرف الدولى عن السلطة المطلقة فى التقرير والحرية الكاملة فى العمل ، إذ أن تراضى الدول على إنشاء هذه الهيئات وإعطاءها سلطة معينة ، قد قيد من مبدأ السيادة التقليدى. فالدولة حين تقبل أحكام الاتفاق المنشىء للهيئة ، مع ما يترتب على هذا القبول من ارتباطها بقيود معينة عند التصرف فى الموضوعات التى أعطى للهيئة حق التقرير فيها ، قد وافقت بمطلق إرادتها على الارتباط بالأحكام والقرارات التى تقوم باصدارها هذه الهيئة [1] . وليس لها أن تشكو بعد ذلك من افتئات المنظمة على حقوقها المشروعة . ولو أننا تركنا لمبدأ السيادة القول الفصل فى علاقات الدول لما أصبح للقواعد الدولية أى ضرورة [2] .

والاعتراف بالشخصية الدولية لمجموعات أخرى غير الدول ، هو نتيجة تطور كبير فى الفقه والعرف الدولى . وقد اقتصر فى البدء على إسباغ الشخصية القانونية على المنظمات السياسية الكبرى (عصبة الأمم والأمم المتحدة) ، ثم

---

(١) قررت محكمة العدل الدولية فى قضية Wimbledon أن حق الدخول فى الاتفاقات الدولية لا ينتقص أبدا من مبدأ السيادة بل انه على العكس مظهر من مظاهرها An attribute of State Sovereignty فلأن الدولة تتمتع بالسيادة فانها تصبح من أشخاص القانون الدولى وتخضع لحكم القانون . ولقد قررت هذا المبدأ لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة فى المادة ١٤ من اعلان حقوق وواجبات الدول .
"Every State has the duty to conduct its relations with other States in accordance with international law and with the principle that the sovereignty of each State is subject to the supremacy of international law." The U.N. and the Rule of Law, by G. G. Fitzmaurice, C.M.G.L.L.B. in the Grotius society, Translations for the year 1952, Vol. 38, 1953.

(٢) ونحن نؤيد الاحتفاظ للدول بحقوقها الاصلية وبمبدأ السيادة ، غير أن معنى السيادة يعبر فى نظرنا عن السيادة المقيدة أى السيادة فى الحدود القانونية المشروعة . فالدولة لا زالت تتمتع بحرية التصرف اللازمة ، الا اذا قبلت تقييدها ، فهنا تلتزم بمجموعة الحدود الجديدة بل ان مجرد قبول الدول لمجموعة القيود التى تحد من حريتها كدول ذات سيادة انما هو اعتراف ضمنى بها كأعضاء فى الجماعة الدولية وكأشخاص قانونية تلتزم بالقواعد القانونية الدولية . ومن ثم يجب على الدول احترام التزاماتها فى هذه الميادين والا تعرضت لاحكام المسئولية الدولية . فمبدأ السيادة باق ، وكل ما فى الامر انه أصبح يعبر عن اشتراك الدولة فى جماعة دولية يحكمها مبدأ سيادة الدول واحترام الالتزامات الدولية واستقلال الاشخاص القانونية الاخرى .

تقرر الاعتراف بالشخصية القانونية لسائر المنظمات [1] .

ونخلص من ذلك بالنتيجة التالية :

تتمتع المنظمات الدولية بالأهلية القانونية الدولية . ويجب الاعتراف بشخصية المنظمات الدولية كمبدأ من مبادىء القانون الدولى العام ظهر نتيجة لاعتراف الدول التي ساهمت في التوقيع على مواثيق هذه المنظمات ورضاها بها [2] .

---

(١) وفيما يتعلق بالمنظمات الفنية ، خضعت غالبية الاتحادات الدولية قبل الحرب العالمية الثانية لقوانين دولة المقر . ولم تظهر المنظمات الحكومية الدولية كجماعات مستقلة عن الحكومات التى تشترك فيها الا بعد الحرب الأخيرة . ونجد حتى الآن فى مواثيق بعض المنظمات المتخصصة (التى كانت أصلا اتحادات دولية) ، بعض مظاهر هذا الخلط . فالاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية يقضى بتوجيه طلبات الانضمام بالطريق الدبلوماسى وبواسطة حكومة الدولة مقر الاتحاد .

وعلى العكس نجد ان المنظمات الدولية المتخصصة الحديثة النشأة تتمتع بالاستقلال التام تجاه دول المقر مثل منظمة الصحة العالمية ومنظمة الامم المتحدة للغذاء والزراعة . وتشتمل اتفاقيات المزايا والحصانات التى عقدت مع دولة المقر ، على تمتعها بالتسهيلات اللازمة لرسائلها ومراسلاتها ، وعدم خضوعها للقوانين المحلية ، وبحرمة المبانى التى تستعملها هذه الهيئات الدولية .

ويرد النص فى مواثيق معظم الوكالات المتخصصة على تمتعها بخصائص الشخصية الدولية . وذلك يكفل لها الاهلية القانونية اللازمة لتحقيق أغراضها وممارسة وظائفها داخل أقاليم الدول الأعضاء . كما يسمح لها بالمزايا والحصانات اللازمة لأداء أعمالها . وتقضى مواثيق بعض الوكالات المتخصصة ، كميثاق منظمة الصحة العالمية ، بتحديد الأهلية القانونية للمنظمة والمزايا والحصانات اللازمة لها عن طريق اتفاقات مستقلة تقوم المنظمة بتحضيرها بعد التشاور مع السكرتير العام للأمم المتحدة ، وتعقدها مع الدول الأعضاء فيها .

وتطبيقا لقرار الجمعية العمومية الصادر فى ١ فبراير ١٩٣٦ ، الذى أوصت فيه بتوحيد المزايا والحصانات التى تتمتع بها الامم المتحدة ومختلف الوكالات المتخصصة قدر المستطاع ، وبعد تبادل المشورة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة بغية وضع القرار سالف الذكر موضع التنفيذ ، وافقت الجمعية العامة بقرارها ٧٩ (٢) الصادر فى ٢١ نوفمبر ١٩٤٩ على اتفاقية عامة ، خاصة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، وعرضتها على الوكالات المتخصصة للموافقة عليها ، وعلى كل عضو من أعضاء الامم المتحدة وكل دولة عضو فى واحد أو أكثر من تلك الوكالات ، للانضمام اليها .

(١) هذا ويمكن النظر الى مجموعة الحقوق والالتزامات التى تقررها الاتفاقات الدولية كقواعد لما يمكن تسميته بالقانون العام للمنظمات المتخصصة "droit comun des organismes internationaux"

=

ولا شك أن فى ذلك تغييراً كبيراً للقواعد الدولية التقليدية الخاصة بأشخاص القانون الدولى أدى إليه التطور الطبيعى للعلاقات الدولية .

ويذهب البعض[1] إلى إعتبار هذه المنظمات هيئات فيدرالية دولية لاحتوائها على العناصر الأساسية فى الاتحادات الفيدرالية . فعنصر الإتحاد والإشتراك ، يظهر من تمتع الدول الأعضاء بسلطة التقرير اللازمة عند اتخاذ القرارات الجماعية ، وعنصر الاستقلال يظهر من تمتع المنظمة بالحرية اللازمة لأداء أعمالها واحترامها لسلطان الدول الأعضاء فى كل المسائل التى لم ينص صراحة فى الميثاق على إعطاء سلطة الفصل فيها للمنظمة .

المبحث الثانى

عناصر الشخصية القانونية

أولا — الأساس القانونى :

أدى العرف الدولى إلى إسباغ الشخصية القانونية الدولية على المنظمات الدولية الدائمة . وتتضمن عادة مواثيق هذه الهيئات النصوص اللازمة التى تقرر الإعتراف لها بعناصر الشخصية القانونية الدولية . واستناداً إلى نظرية ضرورات الوظيفة وما ترتبه من ضرورة توفير الحرية اللازمة للمنظمات حتى تقوم

=

وقد قررت لجنة القانون الدولى العام التابعة للامم المتحدة ان :

"La personnalité juridique internationale de l'O.N.U., des institutions spécialisées établies sous son égide et d'autres organisations internationales appelle une nouvelle définition de la règle traditionnelle du droit international relative aux sujets de droit". Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la commission du droit international. Lake Success, 1949.

(١) ارجع الى مؤلف لابيرى السابق ص ٤٠ .

بأعمالها على خير وجه ، تمتعت الهيئات الدولية تدريجياً بمجموعة من الحصانات والامتيازات المختلفة .

ولم تتمتع المنظمات بالحصانات ، قبل عام ١٩٢٠ ، إلا بصفة استثنائيـة ، وتوسعت الدول فيها بطريقة منتظمة فى الفترة ما بين عام ١٩٢٠ ، ١٩٣٩ عن طريق المواثيق والاتفاقات المختلفـة التى اشتركت فى التوقيع عليها [1] . وبالإضافة إلى ماجرت عليه المواثيق المختلفة للهيئات الدولية من الاعتراف لها بالشخصية القانونية ، نجد أن عناصر هذه الشخصية قد قامت بتحديدها مجموعة من النصوص الدولية الواردة فى الاتفاقات المتبادلة بينها وبين الأمم المتحدة ، وفى اتفاقيات المقر [2] المختلفة التى تعقدها مع الدول التى تمارس فيها نشاطها ، وكذلك فى اتفاقات المساعدة المتبادلة التى تعقدها فيما بينها ، وعلى الخصوص الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة وإتفاقات المقر التى عقدتها مع الدول المختلفة وأيضاً اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية لسنة ١٩٥٣ .

---

(١) تمتعت بها لجنة الدانوب الدولية ، وقررها القانون الفرنسى لمندوبى اللجنـة المركزية لنهر الراين ، كما اعطاها القانون الايطالى فى يونيو ١٩٣٠ لاعضـاء الجمعية العامة واللجنة الدائمة وبعض موظفى الهيئة الزراعية الدولية فى روما . واعترفت بها المعاهدات المختلفة للجان الدانوب والالب والاودر الدولية ، وكذلك للهيئات التى نجمت عن معاهدة صلح باريس والمعاهدات اللاحقة كلجنة الحلفاء العليا الخاصة بالراين ولجان التعويض والحدود والاستفتاء الدولية . وفى عام ١٩٢١ اتفقت الحكومة السويسرية مع عصبة الامم على تمتع كبار موظفى السكرتارية ومنظمة العمل الدولية بنفس الحصانات التى يقـررها القانون الدولى لاعضاء البعثات الدبلوماسية . كما تقررت لقضاة محكمة العدل الدولية وكبار موظفى السكرتارية فى هولندا بناء على اتفاقية تم عقدها بين وزير الخارجية الهولندى ورئيس المحكمة فى ٥ يونيو ١٩٢٨ .

انظر فى ذلك : Kunz : Privilèges and Immunities of international organisations, 41, A.J.T.L., 1947, p. 831-832.

وأيضا بريجز ، المرجع السابق ، ٧٩٢ وكافارى ، المرجع السابق ص ٣١ .

(٢) انظر اتفاقات المقر التالية : اليونسكو وفرنسا فى ١٩ فبراير ١٩٤٧ ، منظمة العمل الدولى وسويسرا فى ٢٧ مايو ١٩٤٦ منظمة الصحة العالمية وسويسرا فى ١٧ يوليو ١٩٤٨ ، منظمة التغذية والزراعة وايطاليا فى ١ فبراير ١٩٥١ ، منظمة الطيران المدنى وكندا فى ١ مايو ١٩٥١ ، اتحاد اللاسلكى الدولى وسويسرا فى ١ يناير ١٩٤٨ ، واتحاد البريد العالمى وسويسرا فى ٣ فبراير – ٢٢ ابريل ١٩٤٨ . واتفاقية المقر التى تم عقدها بين الامم المتحدة والولايات المتحدة والتى دخلت فى دور التنفيذ فى ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ ، وايضا القانون رقم ٢٩١ للولايات المتحدة الذى حدد مجموعة الحصانات التى تتمتع بها المنظمة .

ويلاحظ أن معظم هذه الاتفاقيات اتجهت إلى تشبيه الوضع القانونى للمنظمات الدولية بوضع البعثات الدبلوماسية . وليس ذلك بالغريب ، كما قد يتبادر إلى الذهن لأول وهلة ، ذلك أن حصانات البعثات الدبلوماسية ، نجمت عن ضرورة تمتع البعثة بالحرية اللازمة لقيامها بالأعمال الموكلة إليها ، ولاشك فى ضرورة توافر نفس الحرية للمنظمة الدولية حتى تقوم بتحقيق أهدافها وأغراضها . وإذا رجعنا إلى الاتفاقات السابق ذكرها ، نجد أن الحصانات المختلفة الواردة بها هى الحصانات الضرورية للمحافظة على استقلال المنظمات وتنفيذ وظائفها المختلفة أو كما قال البعض :

"It is also necessary to accord the... Organisations the practical facilities necessary for the efficient conduct of their official business." (١)

ويترتب منطقياً على ذلك ضرورة تمتع المنظمة بنفس العلاقة القانونية التى تربط البعثة الدبلوماسية بدولة المقر . وقد اعترف بذلك صراحة اتفاق منظمة العمل الدولية (٢) ، والقانون العام رقم ٢٩١ الذى أصدرته الولايات المتحدة (٣) .

وتتضمن إتفاقات المقر عادة تحديد المركز القانونى للمنظمات بدقة تامة ، غير أننا يجب ، فى المسائل التى أغفلتها هذه الاتفاقات وفى حالة سكوت الميثاق أن نرجع إلى القواعد العامة التى تحكم مركز البعثات الدبلوماسية . وفى حالة التعارض بين نصوص الاتفاقات وبين القواعد العرفية الدولية الخاصة بالحصانات

---

(١) ارجع الى مقالة Jenks : The legal personality of International Organisations, British Year Book, 22, 1945, pp. 11-72.

(٢) المادة ٢ : "The International Labour Organisation enjoys the immunities known in international law as diplomatic immunities."

(٣) الفقرة الثانية من القسم الثانى من القانون :
"International organisations, their property and their assets wherever located, and by whomsoever held, shall enjoy the same immunity from suit and every form of judicial process as is enjoyed by foreign governments."

الديبلوماسية ، فالأولى هي الأولى بالتطبيق[١] . ولا جدال في أن الصالح العام يقتضي تضافر الدول في تحديد هذه القواعد بدقة تسهيلا للعمل الجماعي الدولي.

وسنتولى فيما يلي شرح الأحكام العامة التي وردت في الاتفاقات السابقة وبخاصة ما ورد منها في إتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة السابق الإشارة إليها واتفاقية المقر بينها وبين الولايات المتحدة .

ثانيا : الحصانات المقررة لصالح المنظمة :

١ — الشخصية القانونية :

تتمتع المنظمات بالشخصية القانونية بما يترتب عليها من حق التعاقد وحق تملك الأموال المنقولة والثابتة والتصرف فيها وحق التقاضي . ولم يثر الاعتراف للمنظمات بهذه الحقوق أي صعوبات عملية ، نظراً لتوافقها مع مبدأ سيادة الدولة وعدم تعارضها معه[٢] .

٢ — الحصانة القضائية :

تتمتع المنظمات وأموالها وموجوداتها أينما كانت وتحت يد من كانت بالإعفاء القضائي بصفة مطلقة ، مالم تقرر صراحة التنازل عن هذا الحق . ويسري هذا التنازل في جميع الأحوال ماعدا ما يتعلق منها بالإجراءات التنفيذية .

وتفصيل ذلك :

برر الفقه الدولي التقليدي مد الحصانة القضائية للبعثات الديبلوماسية بنظرية الامتداد الإقليمي . وهي نظرية لا يمكننا قبولها لتفسير حصانات المنظمات الدولية.

---

(١) انظر Brandon : The Legal Status of the Premises of the United Nations, 1951, p. 90.

ذلك أنه لا يمكن تصور وجود المنظمة وأملاكها وأموالها إلا في الدولة التي تتواجد حقيقة فيها[١] .

ولمعرفة مدى التزام المنظمة بأحكام القوانين المحلية رغم الإعفاء القضائي ، يجب أن نرجع إلى القواعد الخاصة التي تتضمنها اتفاقات المقر ومن ذلك : تقضي اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة في الفقرة الثانية من القسم السابع بتطبيق قوانين الولايات المتحدة داخل مقر منظمة « إلا إذا نص على عكس ذلك في نفس هذه الاتفاقية أو في الاتفاقية العامة »[٢] . وهذا النص الاستثنائي قصد به الإشارة إلى مجموعة النصوص التي يتضمنها القسم الثامن من الاتفاقية الذي يعطي الأمم المتحدة سلطة إصدار اللوائح التنظيمية الداخلية[٣] ، وقضى بتطبيقها حتى ولو تعارضت مع القوانين المحلية[٤] . وهذه السلطات الكبيرة ليس لها أي سابقة دولية ، وترد عليها القيود التالية :

١ — أن يكون القصد من هذه اللوائح خلق الظروف المواتية لحسن تنفيذ أعمال الأمم المتحدة (داخل المقر) .

٢ — أن يكون القصد منها تمكين الأمم المتحدة داخل مقرها بالولايات المتحدة من القيام بمسئولياتها وتنفيذ أغراضها . وهو الهدف الرئيسي من عقد الاتفاقية .

---

(١) وقد ذهب الفقه وشايعه في ذلك قضاء المحاكم ، الى ان الاعفاء القضائي لايعني عدم خضوع المخالفات والعمليات القانونية التي تقع داخل البعثات الدبلوماسية للقوانين المحلية .

(٢) "The federal state and local law of the United States shall apply within the headquarters district... except as otherwise provided in this agreement or in the general agreement."

(٣) The power to make regulations, operate within the head-quarters district, for the purpose of establishing there in conditions in all respects necessary for the full execution of its functions."

(٤) No Federal state or local law or regulation of the United States which is inconsistent with a regulation of the U.N. authorized by this section shall ; to the extent of such inconsistency ; be applicable within the headquarters district." B.Y.B., 1951, p. 98.

٣ — أن يقتصر تطبيق هذه اللوائح على مقر الأمم المتحدة .

وعادة تتحدهذه السلطة بالمسائل الإدارية إلا أنه لا يوجد إطلاقاً ما يمنع من مدها إلى غيرها . فبعض العمليات القانونية التي تتم داخل مقر البعثات الديبلوماسية ، تخضع نظراً لطبيعتها الخاصة ، لقانون الدولة المرسلة للبعثة . وينطبق نفس القول على كل المنظمات حتى تلك التي تحتوى اتفاقات المقر الخاصة بها على نصوص صريحة بتطبيق القوانين المحلية داخل المقر ، مثل الأمم المتحدة ومنظمة التغذية والزراعة . ويتحقق هذا على الخصوص بالنسبة لعقود العمل التي تربطها بموظفيها وما ينتج عن هذه العقود من مشاكل . فهذه العمليات يفترض فيها خروجها عن دائرة القوانين المحلية ، فلائحة الأمم المتحدة الداخلية لا تندرج تحت اللوائح التي يشير إليها القسم الثامن وتخضع كقاعدة عامة لقضاء المحكمة الإدارية التي أنشأتها الجمعية العامة للأمم المتحدة .

وعلى ذلك فإنه بعد إستبعاد بعض العمليات القانونية التي ينظمها القانون الدولي كالاتفاقات الدولية التي تعقدها الأمم المتحدة مع الدول الأعضاء ، تتم العقود والمخالفات التي تقع داخل المقر أساساً على إقليم الولايات المتحدة ، ويتوقف تحديد القانون الواجب التطبيق على نصوص اللائحة .

وعلى هذا فإذا اضطرت الأمم المتحدة إلى الخروج عن أحكام القوانين المحلية والقسم الثامن يعطيها هذه السلطة ، فإن المحاكم المحلية حين تنظر فى المنازعات التي تنجم على المعاملات التي تتم داخل المقر ، تلتزم طبقاً للفقرة الثانية من القسم السابع بوضع هذه الاعتبارات محل تقديرها .

---

(١) To enable the U.N. at its Headquarters in the United States, fully and efficiently to discharge its responsibilities and fulfil its purposes."

وقررت الاتفاقية الرجوع الى التحكيم ، حالة وقوع خلاف فى التفسير .

أما المخالفات الجنـائية التى تقع داخـل مقر الأمم المتحدة ، فمن المنطقى إخضاعها لقضاء وقوانين دولة المقر[١] .

وتقرر اتفاقية إقامة منظمة التغذية والزراعة فى الفقرة الثانية من القسم السادس تطبيق القوانين المحلية داخل مبانى المنظمة . كما تقرر الفقرة الثالثة من القسم السادس اختصاص المحاكم المحلية بنظر العمليات والمبادلات القانونية التى تتم داخل المبنى، إلا إذا نص على عكس ذلك فى الإتفاقية . ومن العسير تقدير القيمة القانونية لهذا النص نظراً لخلو الإتفاقية من النصوص التى تخول منظمة الزراعة والتغذية سلطة وضع لوائح مشابهة لتلك التى تقوم بها الأمم المتحدة .

وبالرغم من أن الفقرة الأولى من القسم السادس تنص على اعتراف الحـكومة الإيطالية بحصانة مقر المنظمة exterritoriality إلا أننا يجب أن نفسر هذا اللفظ تفسيراً ضيقاً وأن نقصر معناه على حرمة المقر . والقول بغير ذلك يبطل كل أثر لما يليها من فقرات ، وينتج عنه إعفاء كل المخالفات التى تتم داخل المبنى من الخضوع لأحكام القوانين المحلية . وعلى ذلك فإذا لم يوجد نص فى القوانين المحلية يحكم العلاقة القانونية بين المنظمة وموظفيها يرجع إلى اللائحة الداخلية للمنظمة .

وتقرر المادة الرابعة من إتفاقية المقر بين منظمة العمل الدولية والحـكومة السويسرية اعتراف الأخيرة بحصانة المنظمة[١] . ويجب تفسير لفظ الحصانة هنا فى ضوء التصريحات التى أصدرتها السلطات السويسرية المختصة والتى قررت أن المقصود بها كافة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية[٢] .

---

(١) وينص القسم العاشر من الاتفاقية على اعطاء المحكمة الجنائية للامم المتحـدة (اذا وجدت) سلطة طرد الاشخاص الذين يخالفون لوائح هيئة الامم المتحدة من مقرها ، كما ينص على معاقبتهم طبقا للقوانين المحلية اذا كانوا قد خالفوها .

(٢) The Swiss Federal Council recognizes the exterritoriality of the grounds and buildings of the International Law Organisation."

(٣) Secretan : Problème de droit diplomatique devant le juge et le gouvernement suisses", Extrait des Mélanges, François Guisan, Rec. des travaux publié par la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, 1950.

ومن الصعب تصور أن العمليات القانونية التى تعقد داخل المنظمة تتم خارج الأراضى السويسرية . ولذلك يجب أن تأخذ هنا بالتفسير الذى سبق لنا توضيحه وأن نقصر الإعفاء على فئة معينة من المعاملات كتلك التى تحدد العلاقة القانونية بين المنظمة وموظفيها وتخضعها بالتالى للائحة منظمة العمل الدولية الداخلية التى قررتهـا مؤتمرات العمل الدولى ومكتبه التنفيذى . وبرغم تمتـع المبانى بالحصانة طبقـاً للنص إلا أن المخالفات الجنائيـة يجب إخضاعها لحـكم القانون المحلى .

أما المنظمات الدولية التى تخلو اتفاقيات المقر الخاصة بها من تحديد القانون الواجب التطبيق فانها تخضع للقوانين المحلية ، فيما عدا بعض العمليات الخاصة التى تحكمها عادة لوائحها الداخلية .

٣ — حرمة المبانى :

تـكون مصونة حرمة المبـانى التى تشغلها المنظمات ولا تخضع أموالهـا ولا موجوداتها أينما كانت وتحت يد من كانت لأية إجراءات تفتيش أو استيلاء أو مصـادرة أو نزع ملـكية أو لأى نوع آخر من أنواع الإجراءات الجـبرية الإدارية والقضائية والتشريعية . كما تـكون مصونة حرمة المحفوظات والوثائق بكافة أنواعها أينما وجدت .

وتفرض حرمة المبنى على الدولة المضيفة [1] واجب بعدم التعرض للمنظمة أو دخول مقرها إلا بإذن صريح من مديرها . كما يتعين على الدولة من جهة أخرى إتخاذ التدابير اللازمة لحماية المبانى من أى إعتداء وأن تقرر لها أيضاً بعض الإعفاءات المالية .

---

(١) انظر : Scelle : Manuel de droit international public, 1948, p. 547.
وأيضا Fauchille : Traité de droit international, 1926, Vol. 1, Part 3, p. 64.

(ا) والإلتزام بعدم التعرض للمبانى الدبلوماسية استقر عليه العرف الدولى من قدم . وتنص إتفاقات المقر صراحة [1] على تمتع مبانى المنظمات بهذه الحصانة : فمبانى الأمم المتحدة فى الولايات المتحدة مثلا تتمتع طبقاً للنصوص الواردة فى القسم الثانى من القانون العام رقم ٢٩١ ، بالحصانة من التفتيش أو المصادرة وبحرمة محفوظاتها . وتنص أيضاً على ذلك الفقرة الأولى من القسم التاسع من اتفاقيه المقر . هذا بخلاف المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة التى تعطيها الحق فى التمتع فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها . وينطبق هذا القول على كل المنظمات [2] .

(ب) كما تلتزم الدولة المضيفة بعدم دخول أى مبنى من المبانى التابعة للمنظمة إلا بإذنها . ويترتب على ذلك بطلان دخول المحضرين والاجراءات القضائية والإدارية والتنفيذية المتخذة داخلها . ويرد على ذلك الاستثناءات التالية :

١ — يتجه الرأى إلى إباحة الدخول فى أحوال الدفاع الشرعى عن النفس ، وتطبيقاً لذلك تتضمن بعض إتفاقات الإقامة نصوصاً تعطى الدول الحق فى إتخاذ كل الاحتياطات اللازمة للمحافظة على سلامة وأمن الدولة . ولاشك فى أن هذا إتجاه سليم فمصلحة الدولة يجب أن تجب الاعتبارات الأخرى .

٢ — أحوال الضرورة ، كحدوث حريق أو قيام الدليل على نية إرتكاب

---

(١) القسم الثانى من اتفاقية الامم المتحدة مع سويسرا . وورد النص على حرمة المحفوظات فى القسم الثالث . وتحتوى اتفاقية منظمة العمل الدولى على نص مشابه (المادة ٦/٢) واتفاقية منظمة الطيران المدنى الدولية (المادة ٢ ، قسم ٤/ب) مع تقييدها بأحوال الضرورة الخاصة باندلاع النيران وحرمة المحفوظات (القسم ٥) .

(٢) أنظر المادة ٣ من اتفاقية اليونسكو مع الحكومة الفرنسية والتى تقضى بأن :
“Les biens appartenant à l’organisation sont insaisissables. Ils ne peuvent faire l’objet de mesures d’expropriation si ce n’est pour cause d’utilité publique et après accord entre l’Organisation et le Gouvernement Français”.

جريمة داخل المبنى ، ويتجه الرأى إلى أن القوة القاهرة تتضمن الإذن الضمنى بالدخول [(١)] .

ويترتب على منع السلطات المحلية من دخول المبانى ، منع الأخيرة من استخدام حق الملجأ وإيواء الأشخاص الفارين من العدالة «حق الملجأ العادى» وكذلك الفارين من الاضطهاد السياسى «حق الملجأ السياسى» . وتخلو نصوص اتفاقات الاقامة المختلفة من أى إشارة إلى حق الملجأ السياسى . وتطبق هنا القواعد الخاصة بالبعثات الدبلوماسية .

وتنص بعض اتفاقات الاقامة صراحة على منع المنظمات من استخدام مبانيها لإيواء الفارين من العدالة . فنجد أن الفقرة الثانية من القسم التاسع من اتفاقية الإقامة التى عقدتها الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة تنص :

"Without prejudice to the provisions of the General Convention of Article IV (7) of this agreement, the United Nations shall prevent it's headquarters district from becoming a refuge either for persons who are avoiding arrest under the federal state, or local law of the United States or are required by the Government of the United States for extradition to another country, or for persons who are endeavouring to avoid service of legal process."

ويبدو من ذلك بجلاء أن جميع الأشخاص ، ومنهم موظفى المنظمة الذين لا يتمتعون بالحصانة طبقاً لاتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة والقانون

---

(١) تنص اتفاقية الاقامة بين الامم المتحدة وسويسرا على أن :

"The premises of the United Nations shall be inviolable."

ويقول بارينو Parrenoud أن :

"L'immunité locale est toujours reconnue en faveur des organisations internationales jouissant des privilèges et immunités en Suisse. Elle l'était expressément pour la Saciété des Nations ; elle l'est aujourd'hui également en faveur de l'Organisation des Nations Unies".

Régime des Privilèges et Immunités des Missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse, 1949, p. 136.

العام رقم ٢٩١ واتفاقية الإقامة ، وكذلك الأفراد الذين يحاولون الهرب من الغوغاء مثلا ، لا يمكن المطالبة لهم بحق الملجأ[(١)] .

ومنع المنظمات الدولية من استخدام حق الملجأ ، يرجع إلى طبيعة هذا الحق وإلى عدم توافقه مع أهداف ووظائف المنظمات التي تهدف عادة إلى تحقيق أغراض جماعية تبعد بها أساساً عن المشاكل الداخلية للدولة .

(ج) وتلتزم الدولة المضيفة باتخاذ الإجراء الضرورية المعقولة اللازمة لحماية مباني المنظمات . ولا يوجد التزام محدد بضمان الحماية المطلقة ، وإنما تلتزم الدولة ببذل الجهد لمنع دخول الأشخاص غير المرغوب فيهم إلى مباني المنظمات كما يجب عليها منع الاضطرابات خارجها وحمايتها بصفة عامة .

---

(١) وتحتوى اتفاقية منظمة الزراعة والتغذية على نصوص مشابهة — المادة ٣ ، قسم ٧ (ب) . والمادة ٢ قسم (جـ) م ن اتفاقية اقامة منظمة الطيران المدنى الدولية تحدد الاشخاص الذين لا يجوز اعطاؤهم حق المأوى :

"...persons who are avoiding arrest or... persons who are endeavouring to avoid service or execution of legal process."

ولا يشمل هذا النص الاشخاص الذين تطالب الحكومة الكندية بترحيلهم لدولة أخرى ولذلك يجب الاخذ هنا بسابقة الامم المتحدة . وتنص اتفاقية اليونسكو فى المادة (٣) .
"Toutefois, l'organisation ne permettra pas que l'immeuble serve de refuge à une personne contre laquelle un mandat de justice aura été lancé par les autorités françaises".

ويبدو لاول وهلة من اقتصار النص على لفظ mandat d'arrêt ان المقصود هنا الاجراءات الجنائية فقط وان أولئك الذين يحاولون الهرب من الاجراءات المدنية ، الذين تشير اليهم اتفاقية الامم المتحدة .

"those who are endeavouring to avoid service of legal process."

لا يشملهم هذا النص ، بل وقد يعارض البعض فى حق فرنسا فى المطالبة بأشخاص معينين لترحيلهم ، لخلو النص مما يفيد ذلك . ونعتقد وجوب تطبيق الحكم العام الوارد فى اتفاقية الامم المتحدة .

أما اتفاقات الاقامة مع الحكومة السويسرية فتخلو من الاشارة الى حق المأوى المؤقت ((السياسى)) . الا أن الحكومة الاخيرة تعطى المبانى الدبلوماسية هذا الحق ويطالب البعض بمد هذا الحكم العام على المبانى التابعة للمنظمات الموجودة فى سويسرا . وتخلو اتفاقية اقامة صندوق النقد الدولى وبنك الانشاء والتعمير من هذا النص ، ويطبق أيضا هنا الحكم العام السابق الاشارة اليه .

وقد تضمنت الفقرة الأولى من القسم السادس عشر لاتفاقية إقامة الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة النص التالى :

"The appropriate American authorities shall exercise due diligence to ensure that the tranquility of the headquarters district is not disturbed by the unauthorized entry of groups of persons from outside or by disturbances in its immediate vicinity and shall cause to be provided on the boundaries of the headquarters district such police protection as is required for these purposes."

وقد يذهب البعض فى تفسير لفظ الاضطرابات ، امتداده إلى الاجتماعات والمظاهرات السلمية التى تتم خارج المبنى . إلا أن التفسير الصحيح هو الذى يتماشى مع الهدف من الحماية ، وهو توفير وضمان أداء وظائف الأمم المتحدة ، وهذا لايتعارض إطلاقا مع حرية الاجتماع والتجمهر السلمى [1] .

٤ — الإعفاء من الضرائب :

لم يستقر العمل الدولى هنا على قاعدة محددة . فالولايات المتحدة مثلا — وهى دولة يوجد على أرضها الكثير من المنظمات — تعفى مبانى البعثات الدبلوماسية إذا استخدمت فى أغراض رسمية ، وسواء ملكتها الدولة المرسلة أو المبعوث الدبلوماسى ، من الضرائب وبالرغم من ذلك فإنها لاتعفى ممتلكات

---

(١) والمادة ٤ من القسم ٨/ من اتفاقية اقامة منظمة الزراعة والتغذية تحتوى على نص مشابه . وورد النص صريحا على ذلك فى المادة ١/٨١ من اتفاقية اقامة اليونسكو .
"Le Gouvernement français prendra les mesures de police nécessaires à la protection du siège de l'organisation et au maintien de l'ordre dans son voisinage immédiat".

وتخلو نصوص اتفاقات اقامة المنظمات الدولية مع سويسرا من النصوص الخاصة بالحماية ، الا أن الحكومة السويسرية قد سبق لها الاعتراف بامتداد القاعدة العرفية الدولية القاضية بحماية المبانى الدبلوماسية على مبانى عصبة الامم تطبيقا للحصانة التى تمتعت بها الاخيرة طبقا للمادة (٧) من الميثاق ويترتب على ذلك تمتع مبانى المنظمات الواقعة على الاراضى السويسرية بنفس الامتياز ، حالة اغفال النص صراحة على ذلك . وتخلو كذلك اتفاقات اقامة اتحاد البريد المدنى الدولى وصندوق النقد الدولى وبنك الانشاء والتعمير من هذه النصوص . ويطبق الحكم العام ، وتشبه مبانى هذه المنظمات بالمبانى الدبلوماسية .

الحكومات الأجنبية التى تستخدمها وفودها الدائمة فى الأمم المتحدة ، فى أغراض رسمية ، من الضرائب المباشرة (الملكية) .

أما فيما يتعلق بمبانى المنظمات فإن القسم السادس من القانون العام رقم ٢٩١ ينص على إعفاء المنظمات الدولية من كل ضرائب الملكية . ويجب أن نساوى هنا بينها وبين مبانى البعثات الديبلوماسية وأن نقرر عدم إعفائها من الضرائب التى تقدم مقابل خدمات فعلية[1] .

وتقرر المادة السابعة من الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة إعفائها هى وموجوداتها وأموالها من :

١ — جميع الضرائب المباشرة ماعدا مايختص منها بالمرافق العامة .

---

(١) اتفاقية الاقامة بين الولايات المتحدة وسويسرا تقرر فى المادة (٢) ، القسم ١/٥ أعفاء أملاك الامم المتحدة من كل الضرائب المباشرة أو غير المباشرة ما عدا ما كان منها مقابل خدمات فعلية . والمادة العاشرة من اتفاقية العمل الدولى تحتوى على حكم صريح مشابه .

"The International Labour Organisation is exonerated from direct and indirect taxes, federal, cantonal and communal on buildings of which it is the owner and which are occupied by its services as well as on its movable property, it being understood that the I.L.O. does not claim exemption from charges corresponding to a service rendered by a public authority."

وفى اتفاقية اقامة منظمة الزراعة والاغذية التى يقرر القسم ١/١٩ منها اعفاء المنظمة من الضرائب المباشرة ويعدد مختلف الضرائب المقرر لها الاعفاء . كما يعطيها القسم ١٩/ب نفس الاعفاء الذى تتمتع به الادارات الايطالية فيما يتعلق بضرائب استهلاك الكهرباء للاضاءة والغاز والتسخين ومن الصعب تقدير هذا الاعفاء ، الا أنه مثل نادر فيما يتعلق بمبانى المنظمات الدولية . وعلى العكس ، تنص اتفاقيات اقامة اليونسكو فى المادة ١/٦ على اعفاء المنظمة من دفع الضرائب المباشرة مع اخضاعها للضرائب المقررة للخدمات الفنية :

"L'organisation est exonérée du versement de tout impôt direct. Toutefois elle acquitte les taxes pour services rendus".

أما اتفاقية اتحاد الطيران المدنى الدولى فتقرر المادة الثانية من القسم السادس نصوصا مشابهة لتلك التى وردت فى القسم ١/٥ من اتفاقية الامم المتحدة مع سويسرا ، مع مد الاعفاء الى كل المبانى التى تملكها أو تشغلها المنظمة . وهو مثل نادر أيضا بهذا الخصوص .

٢ — جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير لكافة ماتستورده أوتصدره فيما يكون متعلقاً بأعمالها الرسمية وبشرط أن التصرف بالبيع فيما استورد معفى من الرسوم الجمركية يكون بموافقة حكومة الدولة صاحبة الشأن .

٣ - جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير لكافة ماتستورده أو تصدره من المطبوعات الخاصة بها .

ولايعفى ماتشتريه الأمم المتحدة محلياً لأعمالها الرسمية من ضريبة الإنتاج أوالبيع إلا إذا بلغت قيمته مبلغاً لا يستهان به ، ففى هذه الحالة يجوز رد ماتدفعه من رسوم أو ضرائب [1] .

٥— حرية الاتصال :

تعامل الرسائل الرسميـة للمنظمات فى أقاليم الدول الأعضاء معاملة لاتقل إمتيازاً عن معاملة تلك الدول لرسائل أى دولة أخرى وبعثاتها الدبلوماسية . ولا تخضع مكاتباتها ورسائلهـا الرسمية الخاصة بها لأية رقابة [2] كما يجوز لهـا استعمال الرمز فى رسائلها وفى إرسال وتسلم مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب يكون لها والرسول الخاص نفس المزايا والحصانات الخاصة بالرسل والحقائب الدبلوماسية [3] .

خلاصة :

اتبعت مختلف الوثائق القانونية واتفاقيات الإقامة الدولية تقريباً نفس القواعد التى يقررها العرف الدولى فى حصانات البعثات الدبلوماسية والسبب

---

(١) المادة (٩) م ناتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة .

(٢) المادة (١٠) من اتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة .

فى هذا التشابه هو وحدة الهدف من تقريرها ، وهو الرغبة فى تأكيد وضمان حرية تنفيذ أعمال البعثات الدبلوماسية والمنظمات الدولية . وتفريعاً على ذلك وفى حالة تخلف النص الصريح ، يجب الرجوع إلى القواعد العامة التى تحكم حصانة البعثات الدبلوماسية . ومن المفيد الإشارة إلى تشابه الحصانات التى وردت فى الوثائق المختلفة ، ويرجع ذلك بلا شك إلى رغبة الدول فى توحيد القواعد الواجبة التطبيق وخاصة مع تلك التى تتمتع بها البعثات الدبلوماسية .

ثالثا : حصانات ممثلى الدول الاعضاء وموظفى المنظمات :

١ — مزايا وحصانات ممثلى الدول الأعضاء :

وحرية الدولة فى تعيين مندوبيها ليست مطلقة تماماً وبخاصة فى المنظمات الفنية التى قد تتطلب توافر شروط معينة فيهم ، ويحدد الميثاق فى هذه الحالة الشروط اللازمة .

ويتمتع المندوبون عن أعضاء المنظمات الدولية بالمزايا والإعفاءات المختلفة التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالمنظمات . وتحدد اتفاقات المقر التى تبرمها المنظمات الدولية مع الدول التى يوجد المقر فى إقليمها مركز مبعوثى الدول لدى هذه المنظمات . وعادة يتمتع أعضاء الوفود الدائمة بمركز البعثات الدبلوماسية الدائمة .

ويتمتع ممثلو الدول الأعضاء فى الإجتماعات التى تدعو إليها أية منظمة دولية إبان اضطلاعهم بأعمالهم وأثناء سفرهم إلى مقر الإجتماع وعودتهم منه بالمزايا والحصانات الآتية :

(١) عدم جواز القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية والحصانة القضائية بصفة عامة فيما يصدر عنهم من أعمال بوصفهم ممثلين بما فى ذلك ما يصدر منهم شفوياً أو كتابة .

(ب) حرمة المحررات والوثائق .

(ج) حق استعمال الرمز فى رسائلهم وتسلم مكاتباتهم برسول خاص أو بحقائب مختومة .

(د) حق إعفائهم وزوجاتهم من كافة القيود الخاصة بالهجرة وإجراءات قيد الأجانب والتزامات الخدمة الوطنية فى البلاد التى يدخلونها أو التى يمرون بها فى قيامهم بأعمالهم .

(هـ) ذات التسهيلات التى تمنح لممثلى الدول الأجنبية الموفدين فى مهام رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالعملة والقطع .

(و) ذات الحصانات والتسهيلات التى تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة .

(ز) جميع المزايا والتسهيلات الأخرى التى لا تتعارض مع ما سبق ذكره مما يتمتع به رجال السلك الدبلوماسى مع استثناء حق المطالبة بالإعفاء من الرسوم الجمركية على الأشياء المستوردة ولا يكون خاصاً باستعمالهم الشخصى أو من ضريبة الإنتاج أو البيع .

هذا ورغبة فى تحقيق الحرية المطلقة فى القول والكتابة تنفيذاً للأعمال المنوطة بممثلى الدول أعضاء الهيئات الرئيسية والفرعية للمنظمات المختلفة وفى المؤتمرات المختلفة التى تدعو إليها ، تستمر الحصانة القضائية الممنوحة لهم فى أقوالهم وكتاباتهم بسبب قيامهم بأعمالهم الرسمية حتى بعد زوال صفتهم التمثيلية. كما يجب على الدول الأعضاء رفع الحصانة عن ممثليها فى جميع الأحوال التى يتضح فيها أن تلك الحصانة تحول دون تحقيق العدالة أو أن رفعها عنهم لا يؤثر على الغرض الذى من أجله منحت هذه الحصانات ذلك أن هذه الحصانات لا تمنح لهم لمصالحهم الخاصة وإنما ضماناً لتمتعهم بكامل استقلالهم فى أداء أعمالهم .

ولا يتمتع ممثلو الدول فى المنظمات الدولية بالحصانات فى مواجهة سلطات الدولة الذين هم من رعاياها أو يمثلونها أو كانوا يمثلونها .

ولاريب فى افتئات هذه الحقوق على سيادة الدول الأعضاء فى المنظمة إذ يترتب عليها إلزام الدول بتسهيل دخول مندوبى الحكومات الذين يرغبون فى حضور المؤتمرات الدولية التى قد تدعو إليها المنظمة على أقاليم هذه الدول . وبذلك تفقد الدولة الحق فى منع رعايا الأعداء من دخول أقاليمها . غير أننا لا يجب أن نأخذ بظاهر النصوص ، فقد أظهر العمل أن الالتزامات الدولية التى تخلو من الجزاءات تهمل ولا تحترم إلا فى أوقات السلم أو من جانب دولة تقف على الحياد فى نزاع دائر . وتتردد الكثير من الدول فى السماح بدخول أقاليمها لمندوبى الدول الذين يرغبون فى الحضور تلبية لدعوة وجهتها لهم منظمة دولية ، وخاصة إن كان ذلك يفترض استقرارهم فى بلادها ، كما فى حال المندوبين الدائمين ، وعدم خضوعهم بالتالى للوائح التى تنظم إستقرار الأجانب فى إقليم الدولة .

والصعوبات التى يثيرها تطبيق هذه المزايا والحصانات كثيرة فى العمل . وقد تؤدى إلى استحالة قيام المنظمة بأعمالها . حقيقة أن المنظمات الدولية ، يجب إعطاؤها حرية التصرف دون تداخل حكومات الدول التى تمارس فيها أعمالها ، إلا أننا من جهة أخرى لا يمكننا إغفال حقوق الدول الأساسية ، وتعريض أمن الدولة وسلامتها للخطر . فهذه مسائل تجب فى الأهمية أية اعتبارات أخرى . ونحن نميل إلى التزام الحذر والحيطة عند إعطاء هذه الحقوق للمنظمات الدولية . فإعطاء الدول الأعضاء فى المنظمة حرية اختيار مندوبيها فى المؤتمرات التى تدعو إليها ، واسباغ المزايا والحصانات على هؤلاء الأشخاص وحمايتهم من السلطات المحلية وحرمان الأخيرة من حق الرقابة على العمليات التى تدور بينهم وبين دولهم الأصلية ، كل ذلك لا يتفق مع الواقع أو مع العرف الدولى . ولقد سبق لنا أن بينا أن الدول تنضم إلى المنظمات بمحض رضاها لوضع تنظيم جماعى للمصالح المشتركة . أى أن الدول قد استهدفت الصالح العام عند قبولها لأحكام المواثيق غير أنه إذا تعارض التنظيم المشترك مع مصالح الدولة الذاتية الضرورية فلا جدال فى ضرورة تفضيل صالح الدولة . والأخذ بغير ذلك يؤدى إلى عزوف الدول عن الاشتراك فى المنظمات المختلفة وعدم مساهمتها فى أعمالها . ذلك أن مبدأ

السيادة هو حق من الحقوق الأساسية للدول ، وإذا قامت دولة ما بوضع القيود عليه ، فإنها تلتزم رغم ذلك بعدم المساس بعناصره الضرورية وإلا اعترفنا بوجود « السلطة العليا » التي تفرض الأحكام والالتزامات على الدول . وهو ما يناقض العرف الدولي الذي جرى على تمسك الدول بمبدأ المساواة في السيادة وانضمامها إلى المنظمات مع احتفاظها بسلطة التقرير في المسائل التي تعتبرها من صميم اختصاصها .

٣ — مزايا وحصانات الموظفين الدوليين :

وتقرير الحصانات للموظفين الدوليين قد مد من نطاق الحصانات لأشخاص ليست لهم الصفة الدبلوماسية ، مما أدى إلى معارضة بعض الدول .

وقد قامت وزارة الخارجية الأمريكية في ٦ أكتوبر عام ١٩٣٣ بإخبار السفير التركي المعتمد لديها ، بوصفه عميداً لرجال السلك الأجنبي ، بأن « الحصانات الدبلوماسية يقتصر التمتع بها على فئة معينة واحدة وهي فئة المبعوثين الدبلوماسيين الموفدين من دولة إلى دولة أخرى » . وقررت أن هذا الوصف لا يتحقق في موظفي عصبة الأمم الذين لا يتمتعون بالحصانات إلا في الدول الأعضاء في العصبة ، طبقاً لميثاق الهيئة الأخيرة ، وأضافت أن الحصانات الدبلوماسية الدولية لا تمتد إلى موظفي المنظمات إلا إذا كانوا في نفس الوقت أعضاء في بعثة دولتهم الدبلوماسية في الولايات المتحدة . أما في غير هذه الحالة ، فإن الموظفين الدوليين لهم الحق في حماية خاصة ومجاملات معينة « بوصفهم موظفين ممتازين لحكوماتهم » ولم تشارك بقية الدول ، الولايات المتحدة ، في هذا الموقف السلبي [1] .

ولاشك أن سبب هذا الخلط هو عدم فهم المشكلة فهماً حقيقياً . فالحصانات التي تطالب بها المنظمات الدولية لنفسها ولموظفيها تغاير تلك التي يتطلبها العمل الدبلوماسي . فكما يقول Kunz « لا يحتاج القاضي الدولي إلى حرية الاتصال

---

(١) انظر مؤلفنا بالاشتراك مع الدكتور حافظ غانم ، المنظمات الاقليمية والمتخصصة ص ١٥٨ .

(١) انظر هاكوورث ، الجزء الرابع ، ص ٤١٩ — ٤٢٣ .

بحكومته بقدر حاجته إلى حرية المرور من وإلى مقر عمله » . والتفرقة بين النوعين من الحصانات أساسها أن الحصانات الدبلوماسية تتقرر لمصلحة الدول ذات السيادة ،وترمى إلى إعطاء مبعوثيها المراكز القانونية التي تسمح لهم بالقيام بأعباء وظائفهم دون أى تدخل من جانب الحكومات الموفدين لديها . ويبنى على ذلك عدم جواز احتجاج المبعوث الدبلوماسى بحصاناته فى مواجهة الدولة التى يمثلها . أما فئة الموظفين الدوليين ، فهى فئة لا تعمل باسم دولة معينة،وإنما يعمل الموظفون الدوليون لمصلحة الجماعة الدولية كـكل . ويضاف إلى ذلك أن المنظمات لا تعتمدهم لدى دولة معينة وإنما هم قد يتنقلون بين عدة دول ومنها الدول التى يتمتعون بجنسيتها أثناء قيامهم بأعباء وظائفهم (١) .

ولذلك فالاتجاه الحديث فى الفقه الدولى يطالب بوضع قواعد دولية جديدة خاصة بحصانات الموظفين الدوليين . فالحصانات الدبلوماسية التقليدية قد تكفى الموظفين الدوليين وقد لا تكفيهم فى أحوال أخرى . ولذلك تظهر ضرورة وضع مجموعة جديدة من الضمانات قد لا يحتاجها المبعوث الدبلوماسى . وبالرغم من صراحة نص المادة ١٩ من ميثاق محكمة العدل الدولية على تمتع القضاة بالحصانات الدبلوماسية إلا أن المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة تقتصر على النص على ضرورة تمتعها هى وموظفوها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة . ويظهر نفس الوصف الوظيفى بوضوح فى نصوص الاتفاقية العامة لحصانات وامتيازات الأمم المتحدة وفى اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة وفى اتفاقات الإقامة المختلفة .

وقد سبق لنا بحث حصانات الموظفين الدوليين (٢) .

---

(١) صرح السكرتير العام للعصبة فى ١١ يونيو ١٩٢٥ بأن :

"In theory, at any rate, an international official might find diplomatic privileges and immunities particularly necessary as far as his own government was concerned."

أنظر أيضا كونز ، المرجع السابق ، صفحة ٨٤١ ، ٨٤٢ .

(٢) أنظر المواد ١٧ ، ١٨ من اتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة .

وانظر صفحة ٦٢ من هذا الكتاب .

ويلاحظ أن إعفاء الموظفين الدوليين من الخضوع لأحكام القوانين واللوائح الوطنية قد أثار اعتراضات عنيفة وقفت حجر عثرة فى طريق نجاح مفاوضات إتفاقيات الإقامة، والتصديق على الاتفاقيات الخاصة بحصانات المنظمات الدولية.

ومن جهة أخرى فإن مصلحة المنظمات فى تأمين وتأكيد حرية موظفيها فى العمل بالنسبة لدولهم الأصلية ، واضحة ، غير أن كل ما توصلت إليه فى هذا الشأن تعلق بإعفائهم من التزامات الخدمة الوطنية . وحصانات الموظفين الدوليين نبعت أساساً من تلك التى تتمتع بها البعثات الدبلوماسية ، ومن البديهى صعوبة تصور تطبيق الدولة لها على رعاياها الذين يعملون فى المنظمات المستقرة على أراضيها وبخاصة ما تعلق منها بضريبة الدخل . وتلجأ بعض الحكومات ، تحت تأثير الرغبة فى استقرار المنظمة بأقليمها ، إلى قبول شروط مجحفة بسيادتها . ونحن نرى ضرورة التزام الحدود المعقولة عند عقد مثل هذه الاتفاقيات وعدم منح المنظمة هذه المزايا والحصانات إلا بالقدر الضرورى لقيام المنظمات بأعمالها (١) .

من كل ما تقدم ، نرى أن العرف الدولى قد جرى على إعطاء الهيئات الدولية مجموعة من المزايا والحصانات تسهل لها تحقيق الأغراض والأهداف المختلفة التى تنص عليها مواثيقها . ولا شك فى تعارض بعض هذه المزايا والحصانات مع حقوق الدول الأساسية ، ويمكن للدولة التخلص من هذه المشاكل عن طريق النص على الاستثناءات اللازمة لضرورات الأمن والدفاع فى الاتفاقيات التى تعقدها مع المنظمات (٢) . ذلك أننا ، كما سبق لنا القول ،

---

(١) انظر تحفظ جمهورية مصر بهذا الخصوص على اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية الذى اكتفت فيه بتأجيل استدعاء من تدعو حاجة العمل استدعائهم من موظفى الامانة العامة للخدمة الوطنية .

راجع مؤلفنا السابق الاشارة اليه ، ص ١٦٢ .

(٢) ارجع الى مقالة : Law Preuss : Privilèges diplomatiques et immunités des Agents investis de fonctions d'intérêt international, A. J., p. 695.

انظر ايضا : Suzanne Basdevant : La condition juridique des fonctionnaires internationaux, 1930.

فى النطاق التعاقدى وللدولة الحرية المطلقة فى رفض ما تراه من الالتزامات ضاراً بحقوقها فى السيادة الوطنية . وهو ما تسير عليه حكومة الجمهورية العربية المتحدة عند موافقتها على اتفاقيات المزايا والحصانات التى تعقدها مع المنظمات المختلفة . فنجد مثلا أن الاتفاقية المعقودة بين هيئة الطيران المدنى الدولية وبين الحكومة المصرية (التى وقع عليها فى ٢٧ أغسطس ١٩٥٣ ودخلت فى دور التنفيذ فى ٢٠ فبراير ١٩٥٤) قد اتبعت فى تفصيلها لمزايا وحصانات المنظمة نفس ترتيب الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة التى أصدرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ثم جاء فى النهاية فى المادة العاشرة تحت عنوان « أمن الحكومة المصرية » أن للحكومة المصرية أن تتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على سلامة البلاد . والتزمت بالاتصال بالمنظمة للاتفاق على الوسائل الضرورية للمحافظة على مصالح المنظمة ، كما التزمت الأخيرة من جهة أخرى بالتعاون مع الحكومة المصرية حتى لا يمس نشاطها بسلامة الدولة .

=

وقد ذهب مجلس عصبة الامم عام ١٩٢٧ الى ضرورة تشديد العقوبة على المخطىء من موظفيها . انظر فيما يخص موظفى عصبة الامم :
Ray : Commentaires du Pacte de la S.D.N., p. 289.

وطبقا للمادة (٧) من ميثاق العصبة يتمتع الموظفون بالحصانات الدبلوماسية ، وقد تم عقد عدة انفاقات بين العصبة وبين المجلس الفيدرالى السويسرى شبهت الوظفين بنظرائهم من أعضاء البعثات الدبلوماسية الموجودة فى برن ، وقد فرق السكرتير العام للعصبة ، فى خطاب له بتاريخ ٢٩ يوليو ١٩٢١ بين فئتين : (ا) فئة كبار الموظفين الذين تتوافر فيهم الصفة التمثيلية vraiment représentatif وقرر لهم الحصانة الشخصية والقضائية والحق فى حماية خاصة (ب) وفئة الموظفين الفنيين الاداريين technique et manuel وقرر لهم الحصانة القضائية عن الاعمال الرسمية التى تدخل فى نطاق وظائفهم ، وقد صدر قرار عام ١٩٢٦ أعفى كل الموظفين سواء أفراد الفئة الاولى أو الثانية وحتى الذين يتمتعون بالجنسية السويسرية من دفع الضرائب وخاصة الدخل .

وتقضى المادة ١٩ من النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية « بتمتع أعضاء المحكمة فى مباشرة وظائفهم بالمزايا والاعفاءات الدبلوماسية » . وفى ٢٦ يونيو ١٩٤٦ عقد اتفاق بين رئيس المحكمة وبين وزير خارجية هولندا ينظم مدى هذه الحقوق .
انظر مقالة : Manley Hudson, A. J., 1947, p. 17.
وأيضا : Cavare : Le Droit International Public Positif, p. 31.

وانظر أيضا المواد ٢٤ ، ٢٥ من اتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة والمادة ٢٦ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة .

الفهرس

الباب الأول

التنظيم الإقليمى

صفحة

الفصل الأول : التنظيم الإقليمى فى ميثاق الأمم المتحدة ٥

المبحث الأول : تحديد معنى التنظيم الإقليمى ٥

المبحث الثانى : العلاقة بين المنظمات الإقليمية وبين الأمم المتحدة ١١

الفصل الثانى : التنظيم الإقليمى العربى ١٥

المبحث الأول : التنظيم الإقليمى العربى السياسى ١٥

المبحث الثانى : التنظيم الإقليمى الاقتصادى العربى ٥٣

المبحث الثالث : التنظيم الإقليمى العربى العسكرى ٨٦

الفصل الثالث : منظمة الوحدة الإفريقية ١٠٣

المبحث الأول : الوحدة الإفريقية ١٠٥

المبحث الثانى : منظمة الوحدة الإفريقية ١٠٨

الفصل الرابع : الاتحادات الأوروبية ١٢٣

المبحث الأول : التنظيم الاقليمى الأوروبى السياسى والاقتصادى ١٢٤

المبحث الثانى : التنظيم الأوروبى العسكرى ١٤٣

الفصل الخامس : منظمة الدول الأمريكية ١٥٧

صفحة

الباب الثانى

التنظيم التخصصى ١٦٣

الفصل الأول : النظرية العامة التى تحكم المنظمات المتخصصة ١٦٥
المبحث الأول : الاتحادات الدولية ١٦٥
المبحث الثانى : تحديد معنى المنظمة المتخصصة فى ميثاق الأمم المتحدة ١٧٤

الفصل الثانى : تطبيقات ١٩٤
المبحث الأول : منظمة العمل الدولية ١٩٥
المبحث الثانى : منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة « اليونسكو » ٢١٨

الفصل الثالث : ٢٤٨
المبحث الأول : الشخصية القانونية ٢٤٨
المبحث الثانى : عناصر الشخصية القانونية ٢٥٢

رقم الايداع بدار الكتب
١٩٧١/٢٣٤٤

دار الهنا للطباعة ت : ٧١٢٢٧